SYSTÈME FINANCIER

DE

LA FRANCE.

TOME I.

DE L'IMPRIMERIE DE CRAPELET,

RUE DE VAUGIRARD, N° 9.

SYSTÈME
FINANCIER
DE LA FRANCE,

PAR

M. LE Mis D'AUDIFFRET.

TOME PREMIER.

A PARIS,
CHEZ P. DUFART, LIBRAIRE,
RUE DES SAINTS-PÈRES, N° 1.
1840.

LIBRARY
JUN 30 1977
UNIVERSITY OF TORONTO

HJ
1087
A9
1840
t.1

PRÉFACE.

Pendant les moments de loisir que m'ont procurés mes vacances judiciaires de 1839, j'ai présenté la situation des revenus publics de la France; j'ai soumis le résumé de leur législation, la discussion de leurs tarifs et l'analyse de leurs résultats à l'appréciation des hommes qui cherchent la prospérité de leur pays dans l'étude sérieuse de ses intérêts positifs bien plus que dans les combinaisons spéculatives d'une politique presque toujours empreinte des couleurs variables et trompeuses de l'esprit de parti. Ce rapide exposé n'a point fatigué l'attention par des développements qui eussent été superflus pour l'expérience des administrateurs et décourageants pour la patience des lecteurs étran-

gers à la pratique des finances ; mais les détails qu'il contient ont suffi pour faire mieux connaître les différentes branches des produits du Trésor, pour en manifester plus clairement les avantages, pour en indiquer les imperfections et pour provoquer des améliorations depuis longtemps élaborées.

L'accueil bienveillant qui a été fait à cet écrit, inspiré par le sentiment du bien public, m'a engagé à le reproduire aujourd'hui avec quelques additions et à compléter, pendant mes vacances de 1840, le tableau général de notre organisation financière, en rattachant, à cette première partie, trois nouveaux livres qui traiteront successivement du *crédit de l'État, de sa dette et de ses moyens de libération ; de la circulation des valeurs de la richesse publique ;* enfin *de la comptabilité publique.*

Ces notions supplémentaires seront presque entièrement puisées dans des documents antérieurs qui ont déjà obtenu l'assentiment

de beaucoup d'esprits éclairés, et que j'ai préparés, à diverses époques, pour le Gouvernement et pour la tribune législative. L'isolement et l'usage éphémère de ces matériaux de discours parlementaires et de rapports administratifs n'avaient pas permis de suivre la liaison des idées et d'en vérifier avec maturité toutes les conséquences; j'ai donc pensé qu'il pourrait être utile de former de ces divers éléments un ensemble méthodique de travail, un corps entier d'ouvrage, afin d'expliquer sommairement les rouages variés du mécanisme financier de la France.

Les théories dangereuses qui séduisent la bonne foi et qui trompent le patriotisme sont ordinairement les fruits d'une ignorance présomptueuse et plus souvent encore d'une instruction superficielle qui égarent le maître et les disciples : il est alors du devoir de ceux qui ont acquis une longue expérience des faits par une pratique personnelle et par une observation positive, de

chercher et de montrer la vérité telle qu'elle s'est révélée aux efforts de leur laborieuse carrière. Cette obligation est devenue désormais d'autant plus impérieuse que les emplois de toute nature sont menacés chaque jour davantage de l'envahissement des influences politiques, et que, sous le prétexte d'imiter l'Angleterre, quoique l'exemple soit mal choisi au moment où elle n'accorde plus qu'un très-petit nombre de sinécures aux partisans du ministère, nous livrons incessamment les postes les plus difficiles, de tous les degrés et dans tous les services, aux prétentions les plus téméraires et les plus abusives. Cette sorte de dilapidation des fonctions publiques expose sans cesse le Gouvernement aux erreurs, aux entreprises et aux innovations de l'inexpérience; il est donc devenu indispensable de placer autant que possible les œuvres du temps et du savoir sous la protection de l'opinion du pays par des explications claires et fidèles sur la belle

organisation administrative de la France, afin de la défendre contre l'affaiblissement du pouvoir et contre la plus funeste de toutes les anarchies, celle des agents chargés de l'exécution des lois.

J'ai fait suivre cet examen de nos principes, de nos règles et de nos procédés de finances, d'un second volume composé de pièces justificatives, revêtues de l'approbation ou de la signature des hommes d'État qui ont dirigé avec le plus de succès la fortune de la France et qui ont laissé d'utiles leçons aux administrateurs de tous les temps. J'ai cru que je répandrais sur le sujet important de cet ouvrage une lumière plus vive en l'éclairant de la pensée et des décisions de ces graves autorités. On trouvera dans les opinions et les actes de ces Ministres une application aussi vivante qu'instructive des doctrines de la science économique pour laquelle j'emprunte leurs exemples et leurs paroles. On se convaincra aussi par la lecture d'une notice sur la vie

du grand Colbert, qui est annexée à ces documents auxiliaires pour expliquer les fréquentes invocations que je fais à son génie créateur de nos plus utiles institutions, que si nous devons de justes hommages aux talents et au patriotisme de nos contemporains, les œuvres trop oubliées de cet ancien maître du beau siècle de Louis XIV seront toujours dignes de notre admiration et de notre reconnaissance.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE TOME PREMIER.

Préface..... Page v

LIVRE PREMIER.

EXAMEN DES REVENUS PUBLICS..... 1

Avertissement..... 5
Historique sommaire..... 7
Simplification du mécanisme administratif..... 11
Décomposition des revenus publics..... 14
Caractère général des impôts..... 17
Bases principales de la répartition des impôts..... *ibid.*
Impôts directs sur les propriétés et les personnes. (Contributions directes et enregistrement.)..... 21
Sur la propriété immobilière..... *ibid.*
Sur les personnes et les propriétés mobilières.... 38
Impôts indirects sur les consommations et les jouissances. (Contributions indirectes, douanes, etc.)... 41
Simplification du mécanisme administratif..... *ibid.*
Institution d'un conseil général des impôts..... 47
Examen des tarifs des impôts indirects..... 48
Droits de consommation..... 52
Des sels..... *ibid.*
Des boissons..... 57
Des sucres..... 66
De diverses denrées coloniales..... 76
Droits de douanes protecteurs du travail national..... 77

Droits d'importation protecteurs de l'agriculture et de l'industrie manufacturière..... Page 83
Lins, chanvres et cotons..... 85
Grains..... *ibid.*
Bestiaux..... 86
Laines..... 87
Soies..... *ibid.*
Houille..... 88
Fers..... 89
Droits d'exportation..... 91
Transit et entrepôt..... 92
Plombage..... *ibid.*
Taxes des ports..... *ibid.*
Navigation..... 93
Intérieure..... *ibid.*
Extérieure..... *ibid.*
Redevances et droits divers..... 97
Licences..... *ibid.*
Dixième des places des voyageurs..... 98
Cartes à jouer..... *ibid.*
Droits du sceau..... *ibid.*
Taxe des brevets d'invention..... 99
Passe-ports..... *ibid.*
Dixième des octrois..... 100
Timbre..... *ibid.*
Droits universitaires..... 101
Amendes et confiscations..... 102
Résumé des résultats des impôts directs et indirects... 103
Services exploités par le Gouvernement..... 104
Fabrication et vente du tabac..... 105
Fabrication et vente des poudres..... 109
Service des postes..... 111
Taxe des lettres..... 112

Décime rural. . . . . Page 115
Droit de 5 pour 100 sur les articles d'argent. . . . *ibid.*
Indemnité de 25 cent. des maîtres de poste. 116
Fabrication des monnaies. 117
Contrôle et garantie des matières d'or et d'argent. . 120
Contrôle des poids et mesures. 121
Caisse des dépôts et consignations. 122
Imprimerie royale. 124
Pensions des écoles militaires. 125
Résumé des services confiés au Gouvernement. 126
Revenus des biens de l'État. 127
Domaines. . . . . *ibid.*
Domaines engagés. 128
Créances et ventes mobilières. . . . . *ibid.*
Forêts. 129
Salines de l'Est. 130
Mines. 138
Produits divers et résumé du revenu des biens de l'État. 139
Produits coloniaux. . . . . *ibid.*
Revenus d'Alger. . . . . *ibid.*
Redevance de l'Inde. 140
Conclusion du livre premier. 142

LIVRE SECOND.

EXAMEN DU CRÉDIT DE L'ÉTAT, DE SA DETTE ET DE SES MOYENS DE LIBÉRATION. 153

Avertissement. 155
Du crédit de l'État (considérations générales). 157
De la dette de la France et de ses moyens de libération. 166
De l'origine de la dette en 5 pour 100 et du droit de remboursement. 168

De l'usage du droit de remboursement..... Page 183
Des exceptions au droit de remboursement..... 188
De l'opportunité politique du remboursement..... 193
De l'opportunité financière du remboursement..... 197
Du choix de la dette à rembourser (dette flottante ou dette inscrite)..... 200
Principes et formes du remboursement ou de la conversion des rentes..... 207
Inconvénients du remboursement partiel..... 208
Nécessité d'une adjudication publique de rentes.. 212
Propositions à offrir aux rentiers et aux prêteurs. 216
Conséquences des propositions..... 217
Moyens de remboursement..... 222
Projet d'articles de loi..... 232
Conclusion du livre second..... 234

LIVRE TROISIÈME.

EXAMEN DE LA CIRCULATION DES VALEURS DE LA RICHESSE PUBLIQUE..... 239
Avertissement..... 241
Des espèces métalliques et des valeurs de crédit..... 243
Des comptes courants..... 245
Des maisons de banque..... *ibid.*
Des banques publiques..... 246
Considérations générales sur les valeurs de crédit.... 247
Effets à recevoir et à payer..... 248
Lettres de change..... 249
Billets de banque..... *ibid.*
Du Trésor public et des banques nationales..... 251
En Angleterre..... 253
Aux États-Unis..... 257
En France..... 259
Conclusion du livre troisième..... 273

LIVRE QUATRIÈME.

EXAMEN DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE... Page 275

Avertissement..... 277

Ancienne monarchie..... 279

Comptabilité..... *ibid.*

Situation financière en 1789..... 284

Révolution de 1789..... 285

Comptabilité..... *ibid.*

Situation financière en 1793..... 290

Consulat et Empire..... 292

Comptabilité..... *ibid.*

Situation financière en 1814..... 313

Monarchie constitutionnelle de 1814..... 316

Comptabilité législative..... *ibid.*

Comptabilité de l'administration du Trésor..... 323

Comptabilité de l'administration des revenus publics. 329

Comptabilité de l'administration des dépenses publiques..... 335

Comptabilité des matières..... 349

Comptabilité des départements et des communes.... 360

Comptabilité départementale..... 361

Comptabilité communale..... 366

Contrôle administratif de la comptabilité ministérielle. 374

Contrôle judiciaire de la comptabilité publique..... 382

Situation financière en 1830..... 396

Monarchie constitutionnelle de 1830..... 400

Comptabilité..... *ibid.*

Situation financière en 1840..... 428

Conclusion du livre quatrième..... 431

Résumé général du système financier de la France..... Page 434
Revenus..... ..... *ibid.*
Crédit..... 439
Circulation des valeurs..... 443
Comptabilité publique..... 445
Conclusion..... 449

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES DU TOME PREMIER.

LIVRE PREMIER.

EXAMEN DES REVENUS PUBLICS.

SOMMAIRE.

AVERTISSEMENT.

Historique sommaire. — Simplification du mécanisme administratif. — Décomposition des revenus publics. — Caractère général des impôts. — Bases principales de la répartition des impôts.

IMPÔTS DIRECTS SUR LES PROPRIÉTÉS ET LES PERSONNES. (Contributions directes et enregistrement.) — Sur la propriété immobilière. — Sur les personnes et les propriétés mobilières.

IMPÔTS INDIRECTS SUR LES CONSOMMATIONS ET LES JOUISSANCES. (Contributions indirectes, douanes, etc.) — Simplification du mécanisme administratif. — Institution d'un conseil général des impôts. — Examen des tarifs des impôts indirects. — Droits de consommation. — Des sels. — Des boissons. — Des sucres. — De diverses denrées coloniales. — Droits de douanes protecteurs du travail national. — Droits d'importation protecteurs de l'agriculture et de l'industrie manufacturière. — Lins, chanvres et cotons. — Grains. — Bestiaux. — Laines. — Soies. — Houille. — Fers. — Droits d'exportation. — Transit et entrepôt. — Plombage. — Taxes des ports. — Droits de Navigation. — Intérieure. — Extérieure. — Redevances et droits divers. — Licences. — Dixième des places des voyageurs.

— Cartes à jouer. — Droits du sceau. — Taxe des brevets d'invention. — Passe-ports. — Dixième des octrois. — Timbre. — Droits universitaires. — Amendes et confiscations. — Résumé des résultats des impôts directs et indirects.

Services exploités par le Gouvernement. — Fabrication et vente du tabac. — Fabrication et vente des poudres. — Service des postes. — Taxe des lettres. — Décime rural. — Droit de 5 pour 100 sur les articles d'argent. — Indemnité de 25 cent. aux maîtres de poste. — Fabrication des monnaies. — Contrôle et garantie des matières d'or et d'argent. — Contrôle des poids et mesures. — Caisse des dépôts et consignations. — Imprimerie royale. — Pensions des écoles militaires. — Résumé des services confiés au Gouvernement.

Revenus des biens de l'État. — Domaines. — Domaines engagés. — Créances et ventes mobilières. — Forêts. — Salines de l'Est. — Mines. — Produits divers et résumé des revenus des biens de l'État.

Produits coloniaux. — Revenus d'Alger. — Redevance de l'Inde.

Conclusion du Livre premier.

AVERTISSEMENT.

Le devoir d'un homme public est de consacrer à son pays les résultats des études qu'il a faites dans une carrière dévouée à l'intérêt général. C'est avec cette conviction que l'*Examen des revenus de l'État* avait été préparé pour la tribune parlementaire. Mais les développements inévitables d'une matière aussi étendue n'ont pas permis de lui conserver cette destination et de la réduire aux proportions d'un discours. Il était impossible, en effet, de resserrer dans un cadre aussi étroit un sujet qui devait nécessairement embrasser, fût-ce même dans une forme très-abrégée, les questions de finances et d'économie politique qui se rapportent aux impôts sur la propriété foncière, les capitaux et les biens mobiliers; aux droits de consommation des sels, des boissons, des sucres, et autres denrées coloniales; aux principes et aux résultats du tarif des douanes, sur l'agriculture, le commerce, l'industrie manufacturière, la navigation et les colonies; aux taxes indirectes de toute nature; aux produits des tabacs, des poudres, des postes, des monnaies, et

autres services exploités par le Gouvernement; aux revenus des biens de l'État; enfin au système administratif des ces différentes sources de la richesse du Trésor qui forment la plus grande partie des attributions du ministère des finances. Il a donc paru plus convenable de soumettre, par une autre voie, aux lumières de l'expérience, les observations et les vues exposées dans ce travail, et de le livrer à l'appréciation des hommes éclairés qui sauront en corriger les imperfections, et qui pourront faire fructifier les pensées justes et utiles.

Nous profitons de la réimpression de cet écrit pour y ajouter quelques réflexions nouvelles sur deux questions importantes soumises en 1840 à la délibération des Chambres, la protection du sucre indigène et l'exploitation des salines minérales, et pour fortifier nos propositions sur les impôts directs, en indiquant des moyens d'exécution.

SYSTÈME FINANCIER
DE LA FRANCE.

LIVRE PREMIER.

EXAMEN DES REVENUS PUBLICS.

HISTORIQUE SOMMAIRE.

L'ADMINISTRATION des revenus de l'État exige les études les plus variées et les plus étendues, car elle embrasse tous les intérêts de la société à l'intérieur et à l'extérieur. Aussi n'a-t-elle été bien comprise et bien dirigée que par un seul Ministre, dont la supériorité a dominé la plus belle époque de la France, et qui sera dans tous les temps l'homme le plus digne de la reconnaissance nationale : le grand Colbert. Nos meilleurs règlements sont toujours son ouvrage; c'est à lui que nous

devons encore le Code forestier, le système des douanes, les bases de tous les impôts établis et les méthodes les plus ingénieuses de nos contributions directes et indirectes (1).

Les expédients d'une étroite fiscalité exploitée par la cupidité des fermiers et des traitants, ont bientôt étouffé les germes de prospérité qui étaient sortis si féconds des mains de ce bienfaiteur de sa patrie, et ont épuisé les sources de la richesse publique par des taxes ruineuses frappées sans discernement comme sans mesure.

L'esprit novateur et systématique, qui en 1789 proclama les maximes d'une fausse philosophie, a fait prévaloir aussi trop souvent les théories inapplicables des économistes sur les idées positives de l'expérience, et n'a laissé, après les destructions de 1793, qu'une œuvre imparfaite au génie réparateur qui a fondé la législation de nos revenus publics avec le secours des hommes les plus éclairés par la pratique des affaires.

Cependant, si les véritables principes de la matière ont été généralement rétablis; si le système des finances a été largement conçu; si ses

---

(1) Voir la *Notice historique sur la Vie de Colbert*, tome II, *Pièces justificatives*, page 408.

moyens d'exécution ont été bien tracés et appliqués avec l'intelligence et la ponctuelle exactitude qui caractérisaient cette époque de force et d'unité du Gouvernement, il est à regretter que les effets de ces combinaisons habiles n'aient pas pu être étudiés ni améliorés, après leur première épreuve, suivant les besoins véritables des peuples, et n'aient été modifiés pendant le cours de ce long régime militaire que pour satisfaire, à l'aide de subsides extraordinaires et des confiscations du blocus continental, aux nécessités toujours croissantes d'une lutte continuelle avec les Puissances de l'Europe. Tous les ressorts de l'administration étaient devenus des instruments de guerre dans la main puissante qui les faisait alors mouvoir directement et sans intermédiaire, au gré d'une politique aventureuse.

Chaque branche de revenu formait en quelque sorte un ministère séparé, lorsque les institutions constitutionnelles données au gouvernement de la France au commencement de 1814, placèrent, pour la première fois, ces grandes divisions administratives sous la responsabilité personnelle du Ministre des finances. Chacune d'elles s'était constitué un ensemble d'attributions qui la rendait indépendante, résistait à toute intervention étran-

gère et excluait la surveillance et la direction d'une autorité supérieure. Toutefois, le ministère des finances est parvenu depuis un certain nombre d'années à ressaisir et à rattacher à son action centrale les services de trésorerie et de comptabilité précédemment annexés à ces fragments de son ensemble, et à réserver les fonctions laborieuses et difficiles d'administrateurs des impôts, à des hommes spéciaux, au lieu de les livrer aux influences éphémères de la politique.

La reprise de tous les mouvements de fonds par la direction centrale du Trésor et celle des écritures de tous les agents de la perception par la comptabilité générale des finances, a fait immédiatement découvrir et apurer plus de 10 millions de débets de comptables, et a mis un terme à de fréquentes stagnations d'espèces, aux fausses directions des ressources de l'impôt, à des retards habituels de paiement, et aux détournements de deniers; enfin cette double réforme a permis de mettre en évidence, dans les budgets et dans les comptes, le produit brut des impôts ainsi que les frais de leur perception, et de publier également chaque année des tableaux présentant les droits établis, les quantités qui y ont été soumises et le produit légal de chaque matière imposée. Ces do-

cuments précieux avaient manqué jusqu'en 1826 au contrôle de la législature (1).

SIMPLIFICATION DU MÉCANISME ADMINISTRATIF.

Nonobstant les mesures salutaires que nous venons de rappeler, pour ressaisir la plus belle de ses attributions le Ministre des finances ne nous paraît pas encore maîtriser assez par sa pensée générale et mettre en mouvement par sa propre impulsion chacune des parties de l'administration des revenus publics. Il n'a pas entièrement effacé la ligne de démarcation qui le sépare de ces branches de son ministère, et il lui resterait peut-être aujourd'hui, pour les replacer plus étroitement sous sa dépendance, à détacher de leur service spécial quelques-unes des attributions qu'elles ont conservées, pour les réunir aux travaux analogues des autres divisions placées plus immédiatement sous ses ordres. Il devrait ensuite établir, entre lui et les directeurs des revenus, des rapports intimes et fréquents, et enfin former un conseil de

(1) Voir l'*Extrait du Compte du produit brut des impôts de l'année* 1816, ainsi que le *Rapport au Roi, du* 15 *mars* 1830, tome II, *Pièces justificatives*, pages 6 à 11, et 68 à 72.

tous les chefs principaux, en les appelant à délibérer en sa présence sur les questions difficiles et importantes qui pourraient s'éclairer et se résoudre par le débat contradictoire et par le concours de toutes les capacités de sa grande administration.

En rassemblant périodiquement autour de lui les hommes de talent qui ont dévoué leur vie à l'étude et à la pratique des finances, il se fortifierait de leur expérience et de leur émulation, pour la suppression des rouages inutiles, l'harmonie des mouvements, le perfectionnement des procédés de chaque service, et l'amélioration successive de toutes les parties du système général des finances. Le coup d'œil supérieur du Ministre discernerait facilement les objets sur lesquels il convient d'interroger tous les membres de ce conseil administratif, les points qu'il faut discuter seulement dans des comités particuliers, et enfin les affaires spéciales dont la responsabilité doit peser exclusivement sur chacun des directeurs, sans être détournée ni affaiblie par un partage d'opinions.

Nous sommes entraîné par une conviction profonde à présenter ces vues à l'appréciation éclairée d'un ministère dont les grandes subdivisions sont déjà bien tracées et qui semble avoir graduelle-

ment préparé leur application. Car nous avons toujours attribué la lenteur des progrès du Gouvernement vers une meilleure répartition des charges publiques, non-seulement aux obstacles qui l'ont arrêté dans les temps difficiles, mais encore aux embarras prolongés d'une organisation administrative conçue dans d'autres circonstances, et dans un but bien différent de celui que la paix et nos formes constitutionnelles nous permettent d'atteindre.

Nous réclamons avec d'autant plus d'instance l'attention de l'administrateur général des finances sur le régime actuel des contributions publiques, que le mécanisme simple et rapide des autres branches de son département lui laisse désormais toute la liberté d'esprit nécessaire pour reporter les efforts de son travail et de son amour du bien public vers cette partie de sa tâche qui lui promet la plus belle récompense, parce qu'elle lui réserve les plus grands services.

En effet, les vingt et une divisions occupées en 1814 par les Ministres du Trésor et des finances, ont été réduites à cinq; leurs différents travaux, ainsi que les frais intérieurs et extérieurs de leur matériel et de leur personnel, ont été diminués, depuis cette époque, de près des deux

tiers; enfin les épargnes annuelles successivement réalisées sur ce double service s'élèvent aujourd'hui au moins à 22 millions (1).

D'utiles simplifications et de notables économies ont sans doute été apportées pendant le cours des mêmes années sur les dépenses antérieures des régies financières (2); mais ces branches spéciales du ministère sont loin d'avoir éprouvé dans leur précédente organisation des améliorations aussi remarquables que celles que nous venons de rappeler sur l'administration centrale, parce quelles ont été obtenues plutôt par des modifications de détail que par la réforme complète de l'ancien système des directions générales.

DÉCOMPOSITION DES REVENUS PUBLICS.

Avant de commencer l'examen des divers revenus de l'État, il nous semble utile d'en apprécier sommairement la nature et l'importance, et de repousser, par une exposition claire et précise de

---

(1) Voir le *Rapport au Roi, du* 15 *mars* 1830, *sur l'administration des finances,* ainsi que les budgets postérieurs à cette époque, tome II, *Pièces justificatives,* pages 72 et 73.

(2) Près de 12 millions. Voir le *Rapport au Roi sur l'administration des finances,* tome II, *Pièces justificatives,* pages 265 et 266.

leur véritable caractère, les banales déclamations de l'ignorance ou de la mauvaise foi contre le prétendu milliard qu'elles s'obstinent, malgré l'évidence des faits et les déclarations de la cour des comptes, à représenter toujours comme la mesure exacte du fardeau que supportent annuellement les contribuables au profit du Trésor.

Il est désormais démontré par l'analyse consciencieuse dont ce corps judiciaire publie les résultats dans un tableau spécial annexé à son rapport annuel, que les impôts établis pour le service de l'État ne s'élèvent réellement qu'à 865 millions (1), sur lesquels 103 millions (2) sont affectés par les conseils locaux aux besoins des départements et des communes; qu'ainsi les charges supportées par les redevables au profit du Trésor présentent seulement un total de 762 millions, et que le surplus des recettes de chaque exercice se compose des produits de propriétés

(1) L'*État des produits du budget de l'exercice* 1837, à la fin du tome II, *Pièces justificatives,* totalise le produit brut des impôts pour 889 millions, et détaille, dans sa neuvième colonne, les restitutions et non-valeurs qui doivent en être déduites jusqu'à concurrence de 24 millions, pour former le produit réel de 865 millions.

(2) Voir la colonne 10 de l'*État* ci-dessus indiqué.

mobilières et immobilières appartenant à l'État, des prix payés par le public pour des services qui lui sont rendus et pour les matières qui lui sont livrées par le Gouvernement, et enfin de fonds d'avances, de non-valeurs et de remboursements, dont le chiffre nominal ne figure que pour ordre dans le tableau général des voies et moyens du budget.

Nous pensons qu'il serait nécessaire que cette décomposition raisonnée des ressources de l'État fût présentée dans la loi de finances, qui offre déjà une classification analogue pour les dépenses du pays, au moyen de laquelle on reconnaît qu'après le prélèvement des fonds de la dette publique et la déduction des sommes à restituer, il ne reste plus que 730 millions à appliquer aux besoins de l'administration et du Gouvernement. Des explications de cette nature doivent être sans cesse renouvelées, pour éclairer l'opinion générale qui est si facilement et si opiniâtrément égarée, par des calculs superficiels ou malveillants, sur la véritable situation des finances.

Après ces réflexions et ces souvenirs qui nous ont paru répandre sur l'avenir une partie de la lumière du passé, nous espérons avoir assez éclairé la route difficile et souvent obscure de l'adminis-

tration des contributions publiques, pour tenter de l'explorer avec moins de défiance.

CARACTÈRE GÉNÉRAL DES IMPÔTS.

Les sacrifices demandés à la société pour la protection de son existence, ainsi que pour la conservation et le développement de sa puissance et de son bien-être, sont imposés tantôt sur les propriétés et les personnes, sous le titre de contributions directes, et tantôt sur les consommations et les jouissances, sous la désignation de contributions indirectes.

BASES PRINCIPALES DE LA RÉPARTITION DES IMPÔTS.

Ces grandes divisions une fois adoptées, le coup d'œil de l'homme d'État doit mesurer dans toute leur étendue l'importance relative de ces deux sources de produits, la force respective de cette double matière imposable, et déterminer ensuite, par une exacte appréciation de toute la richesse publique, la proportion qu'il convient d'établir entre les charges de la première nature et celles de la seconde, soit en temps de paix, soit pendant la guerre.

Aucun travail officiel, aucun document public

n'indique que cette tâche importante ait jamais été accomplie, même par le génie de Colbert, qui a su recréer les revenus de la France pendant une administration de 22 années (1).

Mais à travers les vicissitudes politiques qui nous ont longtemps agités, une idée aussi grande ne pouvait pas naître, mûrir, se formuler en loi, ni parvenir jusqu'à l'application. Nous avons accepté, sans les rattacher à aucun plan ni à aucune vue d'ensemble, les combinaisons variées et successives qui nous ont été léguées par les gouvernements antérieurs et qui sont restées, pour ainsi dire, instinctivement dans nos habitudes, avec des modifications appropriées aux circonstances.

Le fractionnement de l'administration des revenus publics, le défaut d'unité dans sa direction, de cohésion dans ses éléments et d'harmonie dans ses différentes parties, a dû prolonger cette sorte d'entraînement à conserver le lendemain la situation de la veille, et détourner l'attention du Gouvernement de l'organisation du système général des impôts de la France.

Cependant l'un des Ministres du Gouvernement

---

(1) Voir la *Notice historique sur la Vie de Colbert*, tome II, *Pièces justificatives*, page 408.

précédent, dont la vie a été honorée de si nombreux services (1), a semblé, au commencement de 1830, vouloir préparer et faciliter cette laborieuse recherche de l'égalité proportionnelle entre les charges et les ressources des contribuables, par un exposé fidèle et complet de l'état de cette partie de notre législation financière, où il explique avec franchise les conséquences favorables ou défavorables du régime en usage et des dispositions de nos tarifs. Cet acte de probité politique et de loyale discussion a rectifié bien des erreurs et des préventions malignement accréditées, et a procuré à l'administration de cette époque l'inappréciable avantage de se faire connaître par ses œuvres. Toutefois, si cet homme de bien a eu le mérite, dans son trop court passage au ministère, d'ouvrir la carrière et d'en aplanir l'espace, il a laissé à ses successeurs le devoir de la parcourir tout entière et d'en toucher le but (2).

L'uniformité de notre organisation civile et politique, la promptitude et l'universalité du mécanisme administratif et de l'action du Gouver-

(1) M. le comte de Chabrol-Crousol.

(2) Voir le *Rapport au Roi*, tome II, *Pièces justificatives*, pages 73 à 269.

nement, semblent plus que jamais favoriser la solution du problème difficile de la péréquation générale, ou égalité proportionnelle des charges publiques.

Ce n'est pas pour la vaine satisfaction de voir se réaliser une vue spéculative, que nous sollicitons l'examen de cette question financière; ce n'est pas non plus pour provoquer le renversement des impôts établis, car nous acceptons leur existence comme un puissant argument en leur faveur; mais nous croyons qu'il est indispensable de les protéger désormais par une démonstration conforme à la saine théorie et tout à fait convaincante pour la raison publique. Nous pensons même qu'il devient chaque jour plus pressant de faire comprendre un fait qui n'est pas assez connu, c'est que la proportion qui existe à présent entre les deux classes principales de contribuables est bien plus favorable aux consommateurs qu'aux propriétaires. Cette vérité, si importante à manifester et à répandre, aurait frappé depuis longtemps tous les regards et aurait averti plus d'une fois la législature sur le danger d'épuiser en temps de paix la matière imposable la plus précieuse pendant la guerre, si le fractionnement de l'administration des revenus n'avait pas toujours sé-

paré, au grand préjudice du pays, le travail des contributions directes proprement dites de celui de l'enregistrement.

IMPÔTS DIRECTS SUR LES PROPRIÉTÉS ET LES PERSONNES.

(CONTRIBUTIONS DIRECTES ET ENREGISTREMENT.)

Sur la propriété immobilière.

Ces deux branches de service reposent en effet sur les mêmes bases, s'appliquent à un même objet et s'adressent en même temps aux ressources de la propriété par des voies presque semblables, et par la combinaison dispendieuse de doubles rouages administratifs que leur isolement complique et affaiblit, et que leur réunion fortifierait en les simplifiant.

Déjà le mécanisme et les attributions de la direction des contributions directes se sont considérablement diminués par suite de la fusion des deux ministères du Trésor et des finances qui a fait supprimer les soumissions et les obligations des grands comptables, substituer un rôle unique d'exercice aux nombreux états annuels de chaque contribution, véritables entraves de la gestion des percepteurs, tracer des écritures simples et méthodiques à ces préposés, placer leurs re-

couvrements et tous leurs maniements de fonds sous la responsabilité des receveurs des finances, et enfin réduire à un million, au moyen d'un tarif uniforme et moins élevé, les cinq ou six millions de frais de poursuites qui aggravaient autrefois la charge des contribuables obérés.

Le travail relatif au choix des comptables et des agents nombreux des contributions directes a été rattaché, à la même époque, à la section centrale du personnel des finances. Il ne reste plus aujourd'hui à cette administration spéciale des contributions directes que la confection des rôles pour laquelle elle est obligée d'emprunter les communications officieuses des préposés de l'enregistrement, afin de connaître et de constater, aussi exactement que possible, les mutations survenues annuellement dans les propriétés. Les travaux de répartition de l'impôt, le jugement des réclamations des redevables sont confiés aux autorités locales, et l'achèvement du cadastre est devenu une entreprise des départements et des communes; le concours que le Gouvernement doit prêter à ces diverses opérations ne paraît donc plus exiger le maintien d'une administration séparée.

Mais de plus graves considérations conseillent cette réforme dont la nécessité est déjà reconnue

par un grand nombre d'esprits éclairés; si une seule pensée embrassait toutes les contributions qui grèvent les revenus et le capital de la propriété sous des dénominations différentes, si une seule influence s'exerçait sur les dispositions de leurs divers tarifs, on ne serait plus exposé à les voir frapper de plusieurs charges à la fois, tantôt par l'élévation des contingents en principal ou des centimes additionnels de l'impôt direct, tantôt par l'accroissement des droits de successions ou de ventes; on aurait sans cesse devant les yeux, sous un même point de vue et dans un seul tableau,

Les 264,000,000 de la contribution foncière;
Les 29,000,000 des portes et fenêtres;
Les 133,000,000 de droits d'enregistrement et d'hypothèque;
Les 24,000,000 du timbre et des greffes, etc., qui s'appliquent aux transactions immobilières;

Enfin, l'imposant total de... 450,000,000 que paie actuellement la propriété immobilière, au Trésor, aux départements et aux communes (1).

(1) Voir la 2e colonne de l'*État des produits du budget de l'exercice* 1837, à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

Le simple résumé de ces chiffres opposerait une réponse péremptoire et décisive aux hommes envieux de la prospérité générale qui, dans un temps où la richesse publique est devenue la conquête du travail et de l'économie, où la loi des partages fractionne souvent le sol en parcelles improductives, où le champ qu'il fertilise est plus généralement le bien du pauvre que celui du riche, s'obstinent encore à considérer la propriété foncière comme un privilége préjudiciable à l'aisance de tous et sur lequel on ne saurait trop rejeter le poids des sacrifices de la société (1). Il serait superflu d'ajouter que ces doctrines aussi dangereuses qu'insensées sur l'égalité des fortunes, conduiraient infailliblement à la destruction de toute nation, de toute famille, de toute existence individuelle qui tendrait à s'élever au-dessus de l'ignorance et de la misère. Car c'est dans l'agglomération de la propriété, d'ailleurs si mo-

(1) La moitié des cotes foncières (5 millions sur 10) est déjà descendue au-dessous de 5 fr. Il en existe même un grand nombre, d'un, deux, trois et quatre centimes, dont le produit est inférieur au coût de l'avertissement de cinq centimes payé par chaque contribuable, et surtout aux frais d'administration, de perception et de comptabilité que ces fractions dispendieuses occasionnent au Trésor. (Voir la *Statistique de la France*, p. 113, et les rôles de communes rurales.)

dérée par nos lois civiles et fiscales, et dans l'emploi de toutes les forces productives habilement ménagées par l'industrie, que réside le secret providentiel de faire vivre et prospérer le grand nombre avec les fruits d'un capital dont la distribution individuelle condamnerait bientôt chacun de ces stériles niveleurs de notre inégale destinée à succomber sous les efforts d'une impuissante détresse. Toute atteinte portée à la propriété est donc une attaque indirecte contre tous ceux qui n'ont d'autres ressources que l'activité de leurs bras et de leur intelligence.

Les 450 millions que nous venons de récapituler doivent avertir le pays le plus agricole, qu'il importe de ne pas réduire outre mesure les revenus affectés aux salaires de la plus grande partie de la population, et qu'en restreignant trop les fruits de la culture au profit du Trésor, on décourage des améliorations qui assurent le pain de l'indigence et concourent au bien-être de toutes les classes laborieuses.

Il serait juste aussi de se rappeler, en préparant les voies et moyens du budget de chaque exercice, que la propriété foncière supporte aujourd'hui plus de la moitié des charges publiques, par le paiement des impôts directs, en même temps qu'elle prend une part très-large dans

toutes les autres contributions, et que, par l'effet des partages héréditaires, de la fréquence des échanges et des droits de toute espèce qui grèvent le patrimoine immobilier des familles, son capital fait tout entier retour aux caisses du Trésor, dans l'espace de moins d'un siècle ou de trois générations.

D'autres sacrifices pèsent encore très-lourdement sur l'agriculture : l'imperfection du régime hypothécaire et l'élévation du prix des offices rendent chaque jour plus accablants les tributs progressifs imposés à tous ceux que le mouvement habituel des transactions et des partages oblige à recourir au ministère des officiers publics. Des calculs modérés et fondés sur la vérification des faits ont établi que les frais annuels de cette nature ajoutaient à toutes les charges précédentes, et surtout à celles des petits cultivateurs, une redevance annuelle de plus de 100 millions.

Le concours de tant d'exigences a dû contribuer beaucoup à la gêne de la propriété qui se manifeste aujourd'hui par l'importance des inscriptions hypothécaires, dont le chiffre nominal s'élève à 11,233,265,778 (1), et représente un

(1) Évaluation de l'administration de l'enregistrement insérée dans le Rapport fait à la Chambre des Députés, le 9 juillet 1839, sur le budget des recettes de 1840, pages 11 et 12.

intérêt probablement supérieur à la somme de 500 millions à laquelle nous devons l'évaluer, même en supposant une grande exagération dans l'appréciation des hypothèques réelles. Le produit de la terre ne fournit que la moitié de cette dépense annuelle, qui se prélève ou sur le revenu d'un double capital, ou sur le capital même. Il est en outre démontré que les onéreux accessoires qui accompagnent toujours le prêt sur hypothèque, les honoraires des officiers publics, les formalités de l'enregistrement et du timbre et les intérêts légitimes du prêteur, portent le taux habituel de ce genre d'emprunt à 10 et souvent à 15 francs (1).

---

(1) SAVOIR :

Frais pour une obligation de 300 francs.

		fr.	c.
RECETTE....	Certificat de la conservation des hypothèques.....	2	»
	Honoraires de la minute.....	3	»
	Enregistrement.....	3	30
	Timbre, expédition et minute....	1	60
	Honoraires pour l'expédition.....	4	»
	Droits d'hypothèque et de timbre.	1	45
	Salaire du conservateur.....	1	25
	Rédaction des bordereaux.....	2	50
	Ensemble.....	19	10
	Total de la recette à reporter....	19	10

En résumé, la charge de 450 millions des impôts directs de toute nature, celle de 100 millions pour la rédaction et l'expédition des actes authentiques, celle des intérêts et frais hypothécaires montant à 500 millions, prélèvent chaque année près de 1,100 millions sur un revenu territorial, qui n'est estimé par l'administration de l'enregistrement que 1,580,597,000. Il reste donc à peine en définitive aux propriétaires fonciers le tiers des produits de leurs capitaux, de leur travail et de leur industrie.

---

		fr.	c.		
	Report de la recette.....			19	10
Remboursement....	Minute de la quittance..	3	»	12	50
	Enregistrement.....	1	65		
	Timbre (minute, expédition et extrait pour radiation d'hypothèque).	2	85		
	Honoraires (expédition et extrait).....	4	»		
	Salaire du conservateur..	1	»		
	Total.....			31	60
	Intérêt légal.....			15	»
	Total général.....			46	60

Le sacrifice de l'emprunteur est, pour un an, de 15 fr. 53 c., et de 10 fr. 26 c. pour deux ans. Il se fait en France deux cent cinquante mille prêts hypothécaires de 300 fr. et au-dessous, dont la plus longue durée est de deux ans.

Cette dernière conséquence pourrait être envisagée sous un autre point de vue, mais sans que la rigueur de son résultat fût adoucie, si l'on considérait que la dette inscrite sur les immeubles est une sorte d'aliénation anticipée, et que les anciens possesseurs sont déjà expropriés et appauvris de tous les milliards qui grèvent effectivement leurs domaines au profit de leurs créanciers.

Une situation aussi grave commande de prompts remèdes. L'un des plus pressants serait de tempérer les exigences abusives des officiers publics au moyen d'un tarif modéré dont l'application pourrait être assurée par la sévérité des amendes et par l'activité de la surveillance administrative et judiciaire. Peut-être aussi serait-il convenable de fortifier le contrôle et les moyens disciplinaires des chambres syndicales contre les exactions des titulaires de ces nombreux offices. Car il est contraire à tous les principes de nos institutions actuelles d'abandonner entre les mains d'une classe particulière de fonctionnaires civils, des priviléges fiscaux analogues à ceux en vertu desquels les propriétaires de certains fiefs pouvaient autrefois rançonner arbitrairement les habitants des villes et des campagnes. Il nous paraît donc indispensable de provoquer la répression d'un désordre

devenu aussi général, qui est né de nos malheurs publics en 1816, et auquel le retour de la paix et de la prospérité aurait dû mettre un terme.

Nous nous sommes également demandé si les améliorations que le pays réclame depuis longtemps, et que l'administration poursuit avec ardeur sans pouvoir jamais les atteindre, sur le nivellement du revenu imposable avec l'impôt direct, la péréquation locale et générale de sa répartition, le perfectionnement et la conservation du cadastre, l'exactitude des listes électorales, la diminution de la fraude des droits d'enregistrement et la réforme du régime hypothécaire, ne pourraient pas se réaliser par une refonte complète et une meilleure organisation du système et des procédés des deux branches administratives du ministère des finances qui se partagent la suite et la direction de ces matières spéciales.

Nous sommes convaincu que les essais multipliés qui ont été infructueusement tentés, à toutes les époques, par l'administration des contributions directes pour obtenir ces précieux résultats, se sont appuyés sur des éléments trop divers et trop mobiles, sur des données trop vagues et trop fugitives, sur des appréciations trop arbitraires et trop incertaines, et qu'il était possible de trou-

ver des bases plus solides et plus durables pour asseoir les calculs et éclairer le zèle du Gouvernement.

Toute évaluation spéculative d'une richesse aussi variable que la propriété immobilière, toute classification des biens-fonds reposant sur les probabilités qui naissent du rapprochement d'un grand nombre de faits, lorsqu'elles sont soumises au jugement si divers de l'intelligence humaine, sont exposées à de graves erreurs et aux contestations des intérêts froissés.

Les travaux approximatifs qui ont été souvent entrepris par le cadastre (1), avec des conditions aussi insuffisantes, n'ont servi qu'à entretenir les doutes et à reculer la solution des questions difficiles posées depuis longtemps sur les plus grands intérêts de la propriété foncière et de la richesse de l'État. Il n'existe de véritable preuve, de témoignage irrécusable pour les intérêts privés et pour l'opinion publique, que dans les contrats, les actes authentiques qui servent de garantie aux engagements personnels, qui forment la loi des parties et qui fixent journellement le prix vénal et la valeur locative des biens-fonds dans les mouvements continuels qu'ils éprouvent.

---

(1) Voir le *Rapport au Roi du* 15 *mars* 1830, tome II, *Pièces justificatives*, pages 81 à 89.

Les préposés de l'enregistrement sont les seuls fonctionnaires qui, par leurs études spéciales et par la position que la loi leur a donnée, se trouvent constamment en présence de toutes les transactions civiles, de toutes les questions relatives aux biens des particuliers, et qui soient toujours prêts à saisir leurs transformations multipliées pour asseoir les droits de l'État sur les titres des parties intéressées.

Nous croyons donc que si ces préposés, par un mécanisme d'écritures méthodique et appuyé sur les preuves matérielles des transmissions immobilières, réunissaient, sans les confondre, dans un livre ouvert pour chaque bureau cantonal et par nature de transaction, les mentions et extraits des différents actes qui sont aujourd'hui subdivisés dans un grand nombre de registres, ils parviendraient à constater sur pièces et à suivre, sans interruption, la situation complète et détaillée de chacun des propriétaires fonciers de la France.

L'envoi réciproque et rapide, entre les receveurs des divers cantons, de bulletins de mutations et d'avis rectificatifs, donnerait ensuite les moyens de réunir et de constater, au bureau du domicile de chaque propriétaire, toutes les parties de son actif, de son passif et de son état civil.

Cette sorte de bilan individuel et journalier de la propriété immobilière s'établirait promptement et sans peine, avec tous les documents que possèdent respectivement les deux services des contributions directes et de l'enregistrement; car il est évident qu'il ne s'agit point de changer les éléments qui ont servi jusqu'à présent à l'évaluation des forces contributives, mais seulement de les mieux connaître et de les soumettre à une analyse et à un classement par propriétaire, qui révéleraient toutes les ressources réelles à l'administration et aux créanciers hypothécaires.

On ne comprendra pas qu'une pensée aussi naturelle et qui peut devenir féconde en utiles conséquences, n'ait pas été déjà réalisée, surtout lorsque l'on apprendra que cette réforme a été conçue et habilement mise en œuvre par l'expérience et le talent de l'un des directeurs (1) les plus éclairés de l'administration de l'enregistrement, qui a communiqué au ministère des finances, depuis plus de quinze ans, l'exposé de son plan et le modèle de registre (2) préparé pour son

(1) M. Loreau, directeur à Poitiers, qui publiera prochainement son travail.

(2) Voir le *Répertoire de la contribution foncière*, et la note explicative qui s'y rapporte, t. II, *Pièces justificatives*, p. 451.

exécution. Ce nouvel exemple, entre beaucoup d'autres, prouve trop bien que l'asservissement au joug de l'habitude et la résistance de quelques intérêts privés, protégés par les ménagements que réclament si souvent les circonstances, font obstinément prévaloir des convenances particulières sur les considérations générales du bien public.

De cette simple modification dans la marche du travail et dans les formes descriptives de l'administration de l'enregistrement découleraient des connaissances positives, des informations exactes, basées sur des actes publics, et qui seraient bien préférables aux conjectures et aux expertises hypothétiques des contrôleurs, des répartiteurs et des agents du cadastre, pour déterminer la valeur capitale et le revenu imposable de chaque propriété, et pour en déduire ensuite la proportion relative par commune, par canton, par arrondissement et par département.

Cette importante mesure conduirait, par des procédés plus sûrs, plus prompts et plus faciles, à une péréquation générale de l'impôt direct qui permettrait de rectifier, avec des dégrèvements successifs, les inégalités encore existantes entre les différentes régions de la France. Les mêmes

renseignements serviraient aussi à compléter les travaux et à garantir la durée des résultats du cadastre, à aplanir les difficultés relatives à la détermination du cens politique, à révéler et à prévenir les abus de la fraude en donnant les moyens de la combattre par des rapprochements faciles et péremptoires, enfin à débarrasser le régime hypothécaire de son obscurité, de ses lenteurs et de ses formalités ruineuses.

La simplification des rouages administratifs et la réalisation de plusieurs millions d'économie seraient, nous n'en doutons pas, les résultats les moins favorables de cette réforme qui réparerait bientôt, avec plus de lumières, les injustices de la répartition de l'impôt, qui dégagerait les droits politiques de toute incertitude, qui parviendrait, sans aucune dépense extraordinaire, à recueillir et à conserver des notions justes et utiles sur les valeurs immobilières que ne peut ni bien saisir, ni jamais fixer, malgré ses longs efforts, l'entreprise décevante et dispendieuse du cadastre; enfin, qui enrichirait la propriété foncière des secours du crédit, par l'évidence et la disponibilité des gages qu'elle offrirait aux prêteurs.

Tout en reconnaissant l'utilité des résultats géométriques obtenus sur l'étendue, la contenance et

la configuration du sol des propriétés, nous pensons que l'administration doit abandonner la route tortueuse et sans issue où elle s'est égarée depuis trente-deux ans, et sortir de ce labyrinthe cadastral où elle a mal dépensé son travail et 130 millions de centimes additionnels auxquels s'ajouterait encore pour l'avenir un sacrifice perpétuel de 5 à 6 millions par année. Il faut enfin qu'elle entre dans la voie régulière et facile que nous venons de tracer, pour atteindre plus promptement le but vers lequel sont dirigés tous les vœux des propriétaires, et qu'elle s'était assignée à elle-même dans son rapport imprimé du 15 mars 1830 : la fixité de l'impôt foncier.

Cette grande mesure, aussi politique que bienfaisante, mettrait un terme aux funestes débats des agents du Trésor et des contribuables, à cette lutte fiscale incessamment renouvelée sur des prétextes mal justifiés, et qui répand partout le découragement, l'inquiétude et le mécontentement dans les esprits auxquels il importerait le plus d'inspirer du zèle, de la sécurité, et de la bienveillance pour le pouvoir. Nous répéterons à ce sujet des paroles extraites du document officiel que nous venons de citer : « Le Gouvernement ne doit intervenir dans « une meilleure répartition de l'impôt direct que

« par la modération successive des contingents res-
« pectifs des départements, et il ne lui appartient
« pas de porter en quelque sorte une véritable
« atteinte à la propriété, en modifiant, par des
« appréciations variables et incertaines, sans l'as-
« sentiment des propriétaires, une charge qui est
« devenue inhérente au capital qu'elle grève de-
« puis tant d'années, et qui se confond tous les
« jours davantage avec la valeur des immeubles,
« par les successions, les partages et les échanges
« qui les transmettent continuellement à des
« mains nouvelles (1). »

Si, nonobstant la vérité de ces principes, l'administration a cru devoir continuer encore, d'après la demande des conseils généraux, les rectifications du cadastre parcellaire sur les cotisations individuelles, il est temps aujourd'hui de ne plus comprimer l'essor des améliorations agricoles par des droits progressifs qui paralysent les efforts et arrêtent les avances des cultivateurs. Sans affranchir le sol français des tributs qu'il doit toujours payer à la société, laissons-lui, comme en Angleterre, toute la liberté d'entreprise, toute la faci-

(1) Voir le *Rapport au Roi, du* 15 *mars* 1830, tome II, *Pièces justificatives,* pages 85 et 86.

lité de progrès qui ont provoqué, dans cette contrée, le développement d'une branche de richesse qui sera toujours la source principale du travail et du bien-être de la population pendant la paix, sa force la plus puissante pendant la guerre, et sa réserve prévoyante contre les besoins extraordinaires et les dangers de l'avenir (1).

IMPÔTS DIRECTS SUR LES PERSONNES ET LES PROPRIÉTÉS MOBILIÈRES.

La portion des impôts directs applicable aux personnes et aux biens-meubles entrerait très-utilement dans ce plan de réforme. La contribution personnelle et mobilière, qui repose sur trois journées de travail et sur le prix des loyers, y trouverait la réparation des inégalités nombreuses de sa répartition individuelle, et peut-être la suppression de son premier élément d'appréciation des facultés contributives, trop fidèlement emprunté aux formes de l'ancienne capitation ou à l'étrange institution des citoyens actifs.

La patente y puiserait aussi des moyens plus faciles et plus sûrs pour approprier à l'état actuel des différentes industries ses taxes assises propor-

(1) Voir le *Rapport au Roi, du* 15 *mars* 1830, tome II, *Pièces justificatives,* pages 89 et 90.

tionnellement à la population, à la nature du commerce et aux valeurs locatives.

Le bienfait d'une plus équitable distribution des 56 millions de la première contribution, et des 34 millions de la seconde, conserverait au Trésor les 90 millions de recette qu'il obtient de ces deux sources de produits, et en allégerait le fardeau pour tous ceux qui le supportent.

Les transmissions mobilières et les autres transactions relatives aux biens-meubles sont soumises à des droits d'enregistrement et de greffe qui procurent 37 millions de revenus au budget. Le nouveau régime proposé en rendrait la perception plus exacte et les produits plus abondants. Ce troisième article forme, avec les deux contributions précédentes, une ressource de 128 millions assise sur les personnes et les valeurs mobilières proprement dites (1).

Cette seconde nature d'impôts directs, réunie à celle qui frappe sur les biens-fonds, élève les charges qui pèsent directement sur les personnes et les propriétés à 578 millions (2).

La nouvelle voie dans laquelle nous proposons

---

(1) Voir la colonne 3 de l'*État des produits du budget de l'exercice* 1837, à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

(2) Voir les colonnes 2 et 3 de l'*État* ci-dessus indiqué.

d'entrer a considérablement abrégé notre examen des quatre contributions directes et des droits de toute nature réunis sous la dénomination commune de produits de l'enregistrement. Nous croyons, en effet, qu'il suffit d'avoir rappelé les seules bases véritables sur lesquelles doivent reposer les divers impôts appliqués à la valeur vénale et locative du capital et du revenu de la propriété, et d'avoir indiqué les moyens de les y asseoir d'une manière plus sûre et plus solide ; car nous avons l'espoir de reconquérir très-promptement par ce nouveau mode, sur la matière imposable, une grande partie de ce que la mauvaise foi dérobe chaque année à l'action régulière des lois de finances et aux revenus du Trésor. Nous n'estimons pas au-dessous de 20 à 30 millions les recettes supplémentaires que l'administration, à l'aide de ces procédés plus habiles, pourrait un jour restituer à la probité des contribuables exacts, par la seule répression de la fraude et sans affaiblir ses ressources. Elle parviendrait ainsi à réaliser sur les charges qui lui paraîtraient ralentir le progrès du travail et de la reproduction, un dégrèvement considérable dont le secours s'augmenterait encore par le bienfait d'une meilleure répartition des contributions publiques.

Nous réclamons donc avec instance l'examen et

l'appréciation des idées générales que nous venons de présenter à l'attention du Gouvernement.

IMPÔTS INDIRECTS SUR LES CONSOMMATIONS ET LES JOUISSANCES.

(CONTRIBUTIONS INDIRECTES, DOUANES, ETC.)

Fidèle à la division que nous avons tracée au commencement de ce travail, en partageant en deux catégories les impôts sur les propriétés et les personnes et ceux qui s'appliquent aux consommations et aux jouissances, nous pensons qu'il existe entre les seconds, comme nous l'avons déjà établi pour les premiers, des rapports trop intimes, des liens trop étroits, des analogies trop frappantes pour qu'il n'y ait pas la même utilité à les réunir dans une seule pensée et sous une direction unique.

SIMPLIFICATION DU MÉCANISME ADMINISTRATIF.

C'est une erreur de croire que la subdivision et le fractionnement des attributions d'un grand ensemble d'administration donne à l'autorité qui doit le dominer et le conduire une influence plus directe et plus puissante sur chaque partie.

Cette action supérieure ne parvient au contraire à s'exercer avec intelligence et avec une véritable efficacité que lorsqu'elle n'est point affaiblie et embarrassée par la multiplicité et la complication des ressorts qu'elle fait mouvoir. Il importe d'ailleurs de ne pas augmenter, en rapetissant les fonctions, le nombre des places de second ordre exposées aux prétentions de l'intrigante médiocrité, dont la présence aux affaires est d'autant plus dangereuse, que l'obscurité de ses fautes jette un voile presque impénétrable sur sa funeste insuffisance. Une judicieuse et large classification des matières, un bon choix des administrateurs, sont les véritables conditions de l'ordre, de la clarté, de la régularité des services et de la force de celui qui les dirige.

Toutes les modifications qui tendront à rassembler dans les mêmes mains les éléments homogènes de chacune des matières spéciales qui composent le ministère des finances, en rendront le mécanisme plus simple, et plus facile à gouverner.

Les impôts indirects, confiés précédemment à deux directions générales, sont encore partagés entre l'administration spéciale des *douanes* et celle des *contributions indirectes*.

Mais, ainsi que nous l'avons précédemment expliqué, ces branches de travail qui ont éprouvé depuis plusieurs années d'importantes simplifications, pourraient se réduire encore par la réunion de leurs bureaux de personnel et de matériel, aux divisions du ministère déjà chargées de ces deux attributions spéciales, qui, dans tous les autres départements, sont constamment centralisées en deux sections distinctes, et ne se trouvent pas disséminées entre les différents administrateurs des autres services.

Cette centralisation du contrôle et de la haute direction du personnel exigerait une révision générale des cadres des divers emplois, qui les renfermât tous dans des bornes précises, une classification rigoureuse, pour les degrés de la hiérarchie administrative, qui ne permît pas à la faveur d'usurper la place acquise par les bons services, enfin une candidature laborieuse et bien justifiée par les conditions du savoir et de l'aptitude, pour l'admission et l'avancement dans chaque partie de la carrière des finances.

Nous insisterons aussi sur l'urgente nécessité de régler d'une manière définitive le système général des pensions de cette classe nombreuse d'employés laborieux et faiblement rétribués, qui

consacrent leur existence et des talents modestes à l'exécution des services publics, qui s'attachent en quelque sorte à l'État par des liens de famille qu'il ne doit jamais briser, et qui sont depuis longtemps accoutumés à compter sur sa protection, non pas seulement jusqu'au terme de leur carrière administrative, mais jusqu'à la fin d'une vie qui lui a été dévouée. Nous lui recommandons enfin dans l'intérêt général, si bien compris par l'Assemblée constituante, plus encore qu'en considération de ces serviteurs dont le zèle concourt si puissamment à l'abondance des produits, à l'ordre et à l'économie dans les dépenses, de conserver toujours envers eux le devoir providentiel d'assurer une épargne à leur vieillesse, de venir lui-même, à l'exemple de tous les gouvernements étrangers, au secours de leurs infirmités, et de répandre par ses mains, et non par l'entremise d'une tontine particulière, les retraites qui sont dues à leur honorable insuffisance de fortune.

Des causes récentes ont d'ailleurs contribué à restreindre les cadres de ces grandes fractions administratives : la séparation de la fabrication des tabacs et l'institution d'un ministère auquel est confiée l'importante mission de former

le tarif des douanes, et d'y rattacher une partie des travaux antérieurs du département des finances.

Nous voudrions désormais placer sous le même commandement et faire obéir à la voix d'un seul général cette armée de surveillance répandue sur les frontières, sur le littoral et dans l'intérieur de la France, pour découvrir et frapper du sceau de la loi chacune des valeurs qu'elle a rendues tributaires. Ces trente à quarante mille hommes employés individuellement ou organisés en brigades actives, sont tous disciplinés depuis longtemps aux mêmes exercices et aux mêmes manœuvres, et se défendent avec les mêmes armes contre les ruses de la fraude et contre l'audace de la contrebande. L'alliance complète de ces deux milices financières, la concentration des forces respectives de ces doubles lignes d'observation, exerçant dans un même cercle leur vigilance inévitable et se prêtant un mutuel secours du centre à la circonférence, assureraient partout l'exacte application des tarifs, favoriseraient l'abondance des produits, et ouvriraient peut-être une source féconde à l'économie. L'influence salutaire de cette réforme ne s'arrêterait pas seulement à fortifier le service actif des préposés extérieurs et à

en diminuer les frais, elle s'étendrait aussi, avec des conséquences non moins utiles, à la réduction des opérations et des dépenses de l'administration *locale* et *centrale*.

Ces deux branches du ministère des finances se trouveront d'ailleurs préparées à cette fusion naturelle de leurs travaux par les mesures déjà appliquées à leur ancienne organisation et par les simplifications complémentaires que nous avons indiquées.

On pourrait s'étonner de nous voir discuter ainsi les détails intérieurs et les moyens d'exécution, si l'on ne savait pas que c'est dans ces conditions fondamentales que réside toujours le succès des plus grandes combinaisons de l'autorité publique comme de l'industrie particulière. Les développements que nous avons présentés sur les conséquences générales qui sont déjà obtenues et qui résulteraient encore de ces sortes de modifications organiques du travail, ont dû faire comprendre la nécessité et l'importance de cette partie de notre examen, qui n'a d'autre intention que d'offrir le tribut d'une longue étude aux lumières de l'administration, et de lui soumettre des questions que nous n'avons pas la prétention de résoudre.

INSTITUTION D'UN CONSEIL GÉNÉRAL DES IMPÔTS.

Il nous semblerait également indispensable d'instituer *un conseil général des impôts* et de confier à ses recherches et à ses méditations les diverses parties de la richesse publique.

Les éléments qui la composent sont inséparables aux yeux du législateur, qui ne saurait modifier une branche du revenu du Trésor sans affecter plus ou moins toutes les autres, et sans rompre les rapports nécessaires qui doivent les unir dans un même point de vue. Il importe de soumettre les nombreux intérêts économiques de la France à une pensée générale, de ne pas en troubler l'accord par des dispositions qui se combattent; de mesurer tous les sacrifices des contribuables dans la proportion relative de toutes leurs facultés; enfin de faire, autant que possible, à chacun d'eux une part égale dans les charges et dans les avantages de la société.

Pour atteindre ce but, il serait nécessaire de confier à des membres permanents de ce nouveau conseil financier le soin d'arrêter les principes et de fixer les bases d'un système général de contributions publiques, fortement conçu et sagement conservé par leur savoir, leur expérience et leur

indépendance de caractère, et de placer ainsi sous leur constante protection les efforts du travail et les conditions attachées à toutes les fortunes, trop souvent exposées aux illusions de la théorie, aux méprises de l'ignorance et aux caprices de la politique.

Nous recommandons cette mesure importante à la prévoyance du Gouvernement, et nous pensons qu'il serait opportun et facile, aussitôt que les décisions de cette haute commission des impôts descendraient à l'exécution pure et simple de l'administration des finances, de réunir dans une seule main l'action matérielle de l'assiette et de la perception des taxes de consommation établies sur les sels, les boissons et les denrées coloniales, et de lui confier aussi la suite des droits qui protégent, par des moyens semblables, l'agriculture, l'industrie et la navigation.

EXAMEN DES TARIFS DES IMPÔTS INDIRECTS.

Les changements que nous venons de solliciter dans le mode de préparation des tarifs et dans celui de leur application, n'étant pas de nature à affecter, dès à présent, les bases des impôts indirects, nous pouvons en considérer les résultats et en apprécier les conséquences, sous le point de

vue général où nous nous sommes placé au début de cet examen.

Cette seconde nature de contribution procure annuellement au Trésor, en taxes de consommation des boissons, des sels et des denrées coloniales, 206 millions; en droits qui ont spécialement pour objet la défense du travail national contre la concurrence étrangère, 48 millions; en droits de navigation intérieure et extérieure, 9 millions; d'exportation, de transit, d'entrepôt et des ports, 2 millions; en diverses redevances attachées à l'exercice d'une industrie ou au bénéfice de certaines garanties, 38 millions; enfin, en amendes et confiscations, 7 millions. L'ensemble de ces impôts indirects s'élève à 310 millions, représentant tous les sacrifices demandés par le budget aux consommations, aux bénéfices du commerce, aux capitaux mobiles et aux revenus des classes industrielles (1).

On aperçoit au premier coup d'œil la disproportion qui existe entre la charge payée par cette classe toujours plus riche et plus nombreuse de la société et celle qui est imposée à la propriété

(1) Voir l'*État des produits du budget de l'exercice* 1837, colonne 4, tome II, *Pièces justificatives*.

immobilière, sur des produits moins progressifs et sans cesse menacés de la décroissance du revenu des terres trop morcelées par l'égalité des partages (1); mais cette différence s'aggrave surtout lorsque l'on considère que les 450 millions, déjà forcément acquittés par cette dernière, s'augmentent de toute sa participation dans les consommations et les jouissances taxées, et y ajoutent encore un tribut très-considérable. Enfin on est frappé de l'infériorité de ces 310 millions, en les comparant au milliard (2) que l'Angleterre obtient aujourd'hui des mêmes sources de la richesse publique.

L'impossibilité où nous nous sommes trouvé d'évaluer même approximativement l'importance des valeurs et des produits mobiliers, ne nous a pas permis d'établir de rapprochement entre cette matière imposable et les prélèvements auxquels elle est assujettie par les lois de finances. Nous attendrons cette notion importante, des lumières qui doivent éclairer un conseil général des impôts; mais nous sommes dès à présent

---

(1) Voir la note, page 24.

(2) Voir l'ouvrage de M. Bailly sur les finances d'Angleterre, page 575 à 599.

amené à reconnaître, par la simple comparaison de la condition générale des deux classes de contribuables, que la première est beaucoup plus chargée que la seconde. Nous ne saurions donc trop insister sur cette irrécusable vérité, qui, nous le répétons, est encore tellement méconnue, que la plupart des réclamations sollicitent sans cesse et presque exclusivement des adoucissements et des préférences en faveur de ceux qui sont déjà les plus ménagés par nos tarifs.

Nous avons remarqué aussi que par suite de l'entraînement aux idées populaires qui aveugle trop souvent l'intérêt privé lui-même, dans les questions dont l'étendue et la complication exigeraient un coup d'œil aussi élevé que pénétrant, les propriétaires fonciers unissent quelquefois leurs voix imprévoyantes à celles qui attaquent les impôts de consommation pour en faire retomber tout le poids sur les valeurs immobilières. Car il est évident que cette dernière conséquence est inévitable pour tous les esprits qui connaissent la difficulté de créer de nouveaux droits ou de faire descendre ceux qui existent au-dessous des besoins ordinaires qui engagent actuellement le Trésor.

DROITS DE CONSOMMATION.

Cependant, examinons si cette modération qui se manifeste sur l'ensemble des impôts indirects serait démentie par la rigueur ou l'imperfection des applications spéciales de nos lois de finances.

Sels. Nous commencerons cette vérification par les sels, qui ont été le sujet de fréquentes observations. Cette denrée de première nécessité procure au Trésor la somme considérable de 60 à 70 millions par année, parce que le droit qui la frappe est payé par la population tout entière, et qu'en France, où la richesse est une exception au milieu de l'aisance générale, il ne peut exister de source abondante de produits que celle qui coule de toutes les fortunes, et même de la main du pauvre.

Le régime arbitraire, inégal et violent de cette contribution sous l'ancienne administration *des grandes* ou *des petites gabelles*, *des provinces franches* ou *rédimées*, et *des pays de salines et de quart-bouillon*, entretient encore aujourd'hui des préventions qui lui survivent, contre une taxe uniforme bien plus modérée que les précédentes. Cette taxe, qui est à présent de 28 f. 50 c.(1) par 100 kilogrammes, réunie à la valeur intrin-

(1) maintenant 9f 50c par 100 kil

sèque et aux frais de la main-d'œuvre, porte le prix ordinaire du sel gris à 4 sous la livre, celui du sel blanc raffiné à 5 sous et quelquefois au maximum de 6 sous. Maintenant

La consommation générale est de 219 millions de kilogrammes ou de 6 à 7 kilog. par individu (1), ce qui représente pour chaque Français une dépense moyenne de 4 à 5 francs par année, et peut-être de 6 francs dans les départements éloignés des lieux de production. assertion fausse

Peut-on établir que cette charge personnelle, dont le poids provient, il est vrai, presque entièrement du droit, soit au-dessus des facultés même les plus restreintes et qu'elle impose de dures privations aux classes peu favorisées de la fortune?

La nature de cette taxe, dût-elle la faire considérer comme une sorte de capitation, serait-elle disproportionnée avec les moyens d'existence que le prolétaire lui-même retire des secours de la société et de la protection que le Gouvernement accorde à tous ceux qui la composent?

Prétendrait-on que l'élévation du droit en affaiblit le produit, et que son abaissement aurait

---

(1) Compte des finances de l'année 1838, page 141, seconde partie.

le double avantage de soulager le contribuable et d'enrichir le Trésor? Ce résultat ne pourrait s'obtenir, relativement à une denrée d'une aussi faible valeur intrinsèque, que par une très-large concession sur un tarif déjà trop modéré pour comprimer une consommation dont la nécessité est aussi impérieuse. Cette vérité ressort avec évidence des calculs par lesquels nous avons prouvé que chaque consommateur emploie, annuellement, une quantité de 12 à 15 livres de sel qui est notoirement en rapport avec les besoins de sa nourriture.

Un dégrèvement de ce genre serait donc l'abandon certain, et sans compensation *pour l'État*, de 30 à 40 millions de fr., sur un impôt dont le fardeau se répartit d'une manière presque insensible entre un très-grand nombre de tributaires : car il est inaperçu par l'aisance et se confond ordinairement dans les salaires du travail le moins rétribué. Il est d'ailleurs à remarquer que les aliments des classes ouvrières sont fréquemment payés par ceux qui les emploient, et que le poisson salé dont se nourrit la population malheureuse du littoral ne supporte aucun impôt. Aussi la taxe du sel n'a-t-elle jamais excité les plaintes des consommateurs, mais seulement celles des proprié-

taires des marais salants, et quelquefois aussi les regrets d'une philanthropie mal éclairée sur la meilleure répartition des charges publiques.

Les épreuves et les déclarations des hommes les plus versés dans la science de l'agriculture auraient suffi pour dissiper les illusions qu'on s'était plu à répandre sur les avantages que l'on pourrait tirer du sel dégrévé de l'impôt dans l'engrais des terres et des bestiaux (1), si l'expérience de l'Angleterre, qui a renoncé, pour cette trompeuse espérance, à toute taxation de cette matière imposable, ne nous avait pas pleinement et définitivement démontré que la consommation de cette denrée, parvenue au degré où les besoins réels sont satisfaits, n'est plus susceptible de s'accroître, que l'amélioration du sol ne réclame presque jamais l'emploi de cette substance trop active, et qu'elle appauvrit plus qu'elle ne relève les différentes races d'animaux, lorsqu'elle leur est donnée comme un aliment ordinaire.

Ces assertions reposent en effet sur les données les plus incontestables; ainsi les résultats publiés en France par M. Necker ont prouvé qu'il n'existait autrefois aucune différence entre la consom-

(1) Voir les *Annales agricoles* de M. Mathieu de Dombasle.

mation des provinces taxées à 10 et à 28 fr. le quintal métrique, bien qu'elle fût réduite de la moitié par le prix exorbitant de 124 fr.; que pendant les douze années d'immunité d'impôt qui se sont écoulées de 1793 à 1805, la consommation ne s'est presque pas élevée, et n'a pas été dirigée vers l'agriculture; qu'en Angleterre, avant la franchise, l'habitant de l'Écosse employait à sa nourriture, au prix de 35 fr. le quintal, une quantité égale à celle de chaque Anglais, qui le payait alors 80 fr., et que, depuis la remise entière du droit dans la Grande-Bretagne, la consommation est restée à peu près ce qu'elle était sous le régime fiscal antérieur.

Enfin il est hors de toute controverse que la portion de cette denrée réclamée par les besoins réels de l'agriculture, n'est dans cette contrée, libre de toute charge, que d'un six-centième de sa consommation totale, et qu'en France elle est aussi trop faible pour que l'impôt soit jamais un obstacle aux améliorations agricoles (1).

Toutes ces considérations nous conduisent à

---

(1) Voir l'ouvrage de M. Clément Désormes, professeur au Conservatoire des Arts et Métiers. (*De l'Influence du bas prix du sel sur sa consommation.*)

conclure qu'il y aurait plus de préjudice que de profit pour les véritables intérêts publics, à modifier une contribution qui leur prête une si forte assistance sans nuire au bien-être des individus, et sans attaquer l'aisance des familles.

Boissons.

Les vins et les autres boissons spiritueuses qui satisfont un goût général et dont l'usage, quoique moins nécessaire que celui du sel, concourt à la conservation de la santé publique, ont offert, dans tous les temps et à tous les gouvernements, une matière éminemment imposable. Leur abondance et leur qualité en rendent la consommation si générale et si habituelle, que le Trésor ne peut jamais abandonner les taxes qu'ils répartissent pour une somme de 84 millions sur toute la population de la France.

Mais l'administration doit se proposer un système de perception qui ne fasse jamais retomber sur le producteur, déjà frappé de l'inévitable contribution directe, la charge facultative de celui qui se soumet volontairement à l'action du tarif par le choix de cette boisson. Cette action ne saurait utilement commencer que lorsque le propriétaire se dessaisit des fruits de sa récolte; il faut encore qu'elle soit assez habilement exercée pour ne pas entraver ni ralentir l'écoulement de cette mar-

chandise, et pour ne pas en grever le prix par une fiscalité trop exigeante qui en avilirait la valeur vénale jusque dans les celliers du cultivateur.

Ces règles administratives sont d'autant plus nécessaires à observer pour la perception des droits sur les vins, qu'elle a excité depuis longtemps les réclamations plus ou moins fondées des pays vignicoles du royaume.

Toutefois il convient de faire remarquer que ce genre de culture s'étend chaque jour au lieu de se restreindre, et augmente encore, par le perfectionnement de ses procédés, l'abondance de la production, presque toujours au détriment de la qualité des vins; que la consommation intérieure et les exportations au dehors suivent également une progression croissante; et que la gêne de cette classe d'agriculteurs doit être surtout attribuée à leur défaut de prévoyance. Nous ajouterons, pour fortifier cette opinion, que l'incertitude naturelle de la récolte des vignes qui exige toujours des frais considérables, dont l'avance est tantôt perdue et tantôt fertilisée par les variations de la température, donne à cette culture le caractère d'une spéculation hasardeuse, dont le succès dépend de deux conditions rares et difficiles à réunir : la précaution constante d'une réserve de

fonds et l'habitude de l'économie, au milieu même des jours de l'abondance. Ces chances aléatoires, trop souvent ruineuses pour les cultivateurs, entretiennent un mécontentement qui est quelquefois injuste dans ses plaintes, et ont en même temps un attrait pour la cupidité humaine, qui entraîne ordinairement sur les pas de la fortune, et soutient toujours l'espérance de l'atteindre.

C'est peut-être cette dernière cause qui a porté, par une augmentation graduelle et non interrompue, le nombre d'hectares consacrés à cette exploitation agricole d'un million et demi en 1788 (1), à 2,135,000 (2), et qui a parfois occasionné l'encombrement et la diminution de valeur des boissons dans les caves des propriétaires. Quoi qu'il en soit, tout développement excessif d'une industrie est bientôt arrêté dans son cours, dès que le travail de ceux qui l'exercent ne trouve plus sa récompense. Cette dernière considération doit modérer les craintes et affaiblir les reproches de ceux qui supposent que les pertes des vignerons surpassent ordinairement leurs bénéfices.

---

(1) *Rapport au Roi sur l'administration des finances, du* 15 *mars* 1830, p. 187 et 188 du t. II, *Pièces justificatives.*

(2) *Statistique de la France,* page 106.

Sans nous arrêter davantage sur les motifs des préventions qui s'attachent à l'existence de ces droits, nous croyons que l'imperfection de leur tarif a dû fournir dans tous les temps des prétextes d'attaques plus ou moins spécieux, soit aux producteurs, soit aux redevables. Nous ne retracerons pas les variations et les pénibles tâtonnements qui ont accompagné le rétablissement de ces impôts depuis 1804 jusqu'à la loi du 28 avril 1816; mais nous croyons utile de rappeler ici les réflexions pleines de franchise et de véritable amour du bien public, par lesquelles un Ministre aussi éclairé que consciencieux expliquait, dans son rapport imprimé du 15 mars 1830 (1), l'inégalité et l'insuffisance du régime de ces différentes taxes, en proposant pour l'avenir des améliorations sur lesquelles il provoquait à l'avance la méditation et les conseils de la législature.

Il déclarait alors avec cette franchise qui commande la confiance, même à ceux qui souffrent d'une injustice, que le propriétaire récoltant jouissait de l'exemption de tout droit sur sa consommation dans son département ou dans un arrondissement limitrophe, ainsi que d'une re-

(1) Voir page 189 à 205 du tome II, *Pièces justificatives*.

mise d'un quart sur le droit de détail, lorsqu'il débitait lui-même ses produits; que tout habitant d'une ville au-dessous de 1500 âmes, s'approvisionnant en gros, payait seulement le droit de circulation au taux moyen de 1 fr. 60 cent. par hectolitre, et, dans une cité plus populeuse, y ajoutait encore un droit d'entrée de 2 fr. 12 cent. gradué sur la classe du département et sur l'importance de la localité; que les buveurs les plus nombreux et les moins aisés supportaient à la fois, chez les débitants ordinaires, le droit d'entrée et celui de détail, d'après la valeur vénale, au taux moyen de 6 fr. 25 cent. par hectolitre, et que Paris payait une taxe unique de 11 fr. 57 cent.; enfin, que le tarif du Trésor était encore élevé dans la plupart des communes par des droits d'octroi assis sur les boissons, et qui dépassaient trop souvent le taux de ceux de l'État, auquel la loi avait cependant autorisé l'administration des finances à réduire leur maximum.

On est frappé de la complication et de la divergence de ces combinaisons qui atteignent la même matière imposable par des taxes aussi différentes et qui mesurent aveuglément les facultés des contribuables sur la base mobile et trompeuse de la population locale. Ce régime exceptionnel, aussi

injuste qu'imprudent, élève les charges spéciales inhérentes à l'habitation des villes, par des doubles droits et par une surtaxe qui aggravent les impôts du Trésor sur les marchés les plus favorables à l'écoulement des produits et à la vente des denrées.

Aussi l'administration des finances, fortifiée dans sa conviction par la discussion d'une commission expérimentée, n'hésitait point alors à annoncer qu'elle était prête à abandonner un système qui offrait tant de chances à la fraude, qui consacrait de si grandes inégalités de répartition, et qui pouvait restreindre la consommation en arrêtant les vins, par plusieurs taxes à la fois, à l'entrée même des lieux où la population est le plus agglomérée. Ses conclusions faisaient enfin espérer le remplacement prochain de ces formes vicieuses, par un mode beaucoup plus simple et bien plus équitable, qui devait supprimer, avec des ménagements conseillés par la prudence et avec de généreuses compensations pour les finances municipales, les droits du Trésor et ceux des communes perçus aux portes des villes, substituer une taxe générale de consommation, basée sur la valeur vénale, au droit antérieur de circulation, et conserver le droit de détail.

Ainsi se serait réduit à deux articles un tarif qui n'établissait plus qu'une seule différence entre les consommateurs, afin d'atteindre indirectement le bénéfice du marchand et d'opposer une sorte de limite à l'intempérance.

C'était par de puissantes raisons que le droit de détail avait été maintenu; il était le plus fécond pour l'État, et le plus léger de tous pour ses nombreux tributaires qui le confondaient avec le prix des boissons; il ne pouvait exercer aucune influence défavorable sur les bénéfices de la culture, ni même sur ceux du commerce, puisque le cabaretier en était le premier receveur, et qu'il ne le versait au Trésor qu'après la réalisation de ses profits, toujours sûrs. C'était aussi par un profond sentiment d'équité que toutes les autres consommations, à l'exception de celles des propriétaires sur les lieux de récolte, auraient été assujetties à une taxe égale et judicieusement calculée, sur les deux tiers du taux moyen de la vente en détail, pendant les cinq dernières années. En résumé, la taxe payée sur la valeur vénale de la consommation dans les débits publics eût été de 15 pour 100, et seulement de 10 pour 100 sous le toit domestique.

Cette réforme aurait conservé au budget 30 ou

40 millions de ressources qui lui ont été enlevées sans aucun avantage pour un seul des intérêts qu'il importait de satisfaire. Car l'abaissement du droit de détail n'a favorisé que le débitant et a fait rejeter sur les contributions directes et sur l'enregistrement le déficit considérable créé par ce dégrèvement, dès lors si onéreux pour la propriété qu'il prétendait secourir.

On serait ainsi parvenu à ramener aux principes d'une véritable justice distributive un impôt pour lequel les exigences du moment nous ont tantôt arraché d'aveugles concessions, et tantôt inspiré des expédients de perception qui dissimulent la rigueur des charges en aggravant quelquefois leurs conséquences. N'a-t-on pas en effet fortifié les objections des propriétaires par la conversion d'une partie du droit de détail en taxes d'entrée? Les adoucissements partiels qui ont été récemment accordés ont-ils régularisé et simplifié le système précédent? La diversité des combinaisons ne s'en est-elle pas accrue et n'a-t-elle pas encore augmenté des inégalités qui ne peuvent trouver d'excuse que dans cette loi fatale des circonstances, dont nous devons commencer à secouer le joug?

Telles sont les questions qui naissent d'une lé-

gislation modifiée les 12 décembre 1830, 16 décembre 1831 et 12 avril 1832, plutôt sous l'influence de la difficulté des temps, que d'après les conseils du savoir et de l'expérience. Nous pensons donc qu'il est devenu indispensable aujourd'hui de reprendre les améliorations mûries et préparées avant 1830 dans le sein de l'administration des finances, et qui avaient pour objet, comme elles auraient eu pour résultat, d'asseoir l'impôt des boissons sur la seule base réellement équitable d'une taxe égale, établie aussi exactement que possible sur la valeur vénale et payable au moment même de la consommation. Le taux du droit qui avait été adopté à cette époque ne nous paraissait pas excéder les facultés des consommateurs, ni restreindre la vente des boissons; il nous semblait avoir été réglé dans une assez sage proportion pour concilier les justes exigences du Trésor public avec les intérêts des producteurs auxquels il rendait une entière liberté de circulation pour arriver sur les marchés de leurs produits, et pour les livrer sans aucune entrave aux populations les plus agglomérées. Il faisait cesser des différences qui sont un privilége pour les uns et une surcharge pour les autres; enfin, il répondait à des plaintes et à des vœux qu'il importe

plus que jamais de satisfaire, soit par l'adoption des projets antérieurs, soit à l'aide de combinaisons analogues qui paraîtraient plus propres à atteindre le but marqué par de si nombreux et de si pressants intérêts.

Quel que soit au surplus le débat qui puisse s'engager encore sur la question grave et difficile de la quotité du droit et de la fixation d'un taux uniforme qui réponde aux facultés des consommateurs, aux espérances de la culture et aux besoins de l'État, il ne peut plus exister aucun dissentiment sur les conditions équitables que nous venons d'indiquer pour en régulariser l'assiette et en alléger la perception. L'administration ne laissera pas s'évanouir l'espérance qu'elle avait donnée, au commencement de 1830, d'accorder à l'impatience du pays un tarif juste dans son principe, facile et clair dans son interprétation, habilement adouci par l'opportunité de son action, et défendu auprès des redevables par l'impartialité de son application sur tous les points du territoire.

Sacres. En continuant cette revue des taxes de consommation, on s'étonnerait que, tandis que la jouissance d'une longue paix élevait, par une amélioration successive, le revenu du sel à 65 mil-

lions et la recette des boissons à 84 millions, celle des sucres se soit arrêtée depuis dix ans, malgré l'accroissement considérable de cette consommation spéciale, au produit comparativement très-faible de 35 millions, si l'on ne savait pas que, pendant cette période progressive, une partie de cette matière imposable a été affranchie de tout droit. On ne s'expliquerait pas davantage comment le Trésor s'est résigné aussi longtemps à l'abandon d'une ressource qui lui est si légitimement due par l'aisance de ceux qui la lui donnent; comment il a pu consentir à un sacrifice annuel qui était encore, en 1837, de 25 millions (1), et qui lui a enlevé, jusqu'à présent, plus de 150 millions de recette; comment le Gouvernement, averti par l'enquête de 1828, et par la prévoyance d'un membre de la Chambre des Pairs, le 22 avril 1833 (2), ne s'est pas plus tôt préservé lui-même contre des préjudices bien plus graves encore qui ont compromis les intérêts du commerce, de la navigation, de la marine et des colonies, si l'on ne savait pas aussi combien la préoccupation des

(1) Voir le Rapport fait à la Chambre des Pairs, le 6 juillet 1837, sur la loi de l'impôt du sucre, par M. le comte d'Argout, pages 3391, 3431 et 3432.

(2) M. le baron Portal.

dangers politiques, la mobilité des ministères, l'égoïsme et l'inexpérience des opinions locales, et l'entraînement des idées spéculatives, peuvent jeter d'incertitude dans les esprits, et frapper d'ajournement et d'hésitation les décisions les plus nécessaires.

Il est impossible de ne pas déplorer, en effet, que par une brusque contradiction, après la surtaxe imposée aux sucres étrangers et les encouragements devenus excessifs, à cause du perfectionnement du raffinage, que la loi du 17 mai 1826, sur les primes d'exportation, accordait à la production des colonies, l'administration ait refoulé elle-même dans leur marché l'abondance qu'elle venait d'y répandre, en favorisant l'industrie naissante de la betterave, non-seulement au moyen d'une complète franchise, c'est-à-dire avec une protection de 49 fr. 50 c. sur cent kilogrammes, mais encore par l'abus, impossible à prévenir et trop tardivement comprimé, du remboursement des droits d'entrée à l'exportation du sucre indigène qui n'en avait point acquitté.

Ainsi, tandis que les colons se confiaient, par des avances très-considérables de culture et d'exploitation, au privilége réciproque d'une vente exclusive entre leurs produits et ceux de la mé-

tropole, que l'industrie agricole et manufacturière de nos départements et le commerce de nos ports engageaient leurs capitaux et préparaient, avec une plus grande activité, sur la foi de ces promesses mutuelles, leurs expéditions et leurs échanges de marchandises, un privilége rival, accordé par une tolérance aveugle contre tant de garanties, et imprudemment armé contre de si précieux intérêts, renversait toutes les transactions encouragées, trompait toutes les espérances provoquées, et ne donnait à la France, en compensation de ces déceptions ruineuses, que la perspective très-incertaine et fort éloignée de quelques avantages d'agriculture.

Ces illusions trop promptes se sont elles-mêmes bientôt dissipées par la chute des entreprises particulières dépourvues des premières conditions de succès inhérentes à la qualité du sol, et ne se sont pas beaucoup mieux soutenues devant les chances de bénéfice qui ont fait préférer cette nature d'exploitation dans un petit nombre de riches cultures des départements du Nord. Elles devaient s'évanouir en effet par les calculs qui ont démontré que si le sucre indigène parvenait un jour à satisfaire, sans concurrence, à tous les besoins de la consommation intérieure la plus déve-

loppée, il occuperait à peine soixante mille hectares des terres les plus fécondes de l'Artois, de la Flandre et de la Picardie (1), et que tous les perfectionnements de la chimie et de la mécanique ne lui permettraient peut-être jamais de supporter l'impôt que nous exigions des colonies. Cette nouvelle culture devait donc grever le Trésor d'un déficit au profit des provinces les plus riches et à la charge des moins fertiles.

Fallait-il renoncer, pour de tels mécomptes, à l'emploi annuel de près de neuf cents navires et de douze mille (2) matelots, à 60 millions d'exportations de nos produits agricoles et manufacturiers, à cette large part que prennent nos colonies dans notre navigation et dans notre commerce extérieur? Pouvait-on, par des faveurs exorbitantes et irréfléchies accordées au sucre indigène, écarter pour toujours de nos échanges le sucre exotique qui, par suite de la triple convenance de sa capacité, de son poids et de son facile débit, est devenu à peu près le seul élément utile de nos transactions lointaines, et le seul moyen de lest

(1) Voir le même Rapport du 6 juillet 1837, page 3393 à 3397.

(2) *Idem*, page 3449.

pour les retours de nos vaisseaux marchands dans leurs expéditions du Brésil, du golfe du Mexique et des Indes orientales? Était-il prudent de détruire ainsi la pépinière des marins du commerce qui offre le meilleur moyen de recrutement de la flotte, et qui prépare la force de la marine de l'État : cette nouvelle puissance qui grandit chaque jour notre gloire et notre influence politique dans toutes les parties du monde? Enfin était-il sage de sacrifier à d'hypothétiques améliorations près de 100 millions de créances à recouvrer par les négociants des ports, ainsi que le travail qui donne l'existence et le bien-être à toute la population du littoral de la France?

S'il pouvait exister une préférence entre des Français exerçant la même industrie, n'appartiendrait-elle pas, à meilleur titre, à ceux pour lesquels l'éloignement du marché est une cause de dépenses si fertiles en avantages pour la mère patrie, qu'à ces habitants de la métropole dont l'administration, sans égard pour les principes de la justice et de l'économie politique, tenterait, par une différence de tarif, de faire triompher la concurrence, trop évidemment impuissante, contre les dons de la nature et le bas prix de la main-d'œuvre dans nos possessions d'outre-mer?

Aussi le Gouvernement a-t-il un moment compris qu'il fallait aller au secours de tant d'intérêts publics qu'une imprudente prédilection pour la culture de la betterave avait condamnés à d'intolérables souffrances. Mais la double combinaison du nouvel impôt sur le sucre indigène et d'un dégrèvement sur celui des colonies, qui tend à rapprocher les conditions de ces deux industries, ne nous paraît pas suffisante pour satisfaire les lois de l'équité et l'intérêt général du pays.

La solution de cette question importante, récemment proposée aux lumières du bureau du commerce de l'Angleterre, n'a éprouvé dans ce conseil aucun retard ni aucune incertitude; l'égalité des droits entre tous les producteurs a été immédiatement prononcée. Tout ajournement de cette judicieuse et patriotique décision doit aggraver en France les maux que nous n'avons fait qu'indiquer, et irriter les esprits de ceux qui les supportent avec une impatience dont la vivacité ne s'est que trop manifestée par des débats contradictoires dans l'intérieur, et par des actes destructifs du régime colonial à la Guadeloupe et à la Martinique.

On ne doit plus hésiter à racheter les torts et

le défaut de prévision des pouvoirs, qui sont tous solidaires dans cette fatale erreur de notre législation des finances, par une indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique déjà réclamée au nom de ceux qu'un dangereux privilége a entraînés dans une spéculation que l'intérêt général commande de faire cesser le plus promptement possible. Cette mesure de prévoyance et de réparation rendrait, pour un sacrifice pécuniaire, un immense service au commerce, aux fabriques nationales, à l'agriculture elle-même, à la navigation marchande, à la marine royale, enfin au Trésor public, qui recouvrerait ainsi un nouveau revenu de 30 à 40 millions. Cette dernière conséquence porterait les produits du sucre dans le budget général à une somme de 60 à 70 millions (1), à peine suffisante pour rétablir la proportion que cette denrée du luxe et de l'aisance doit conserver avec les tributs moins légers, payés à la société par les consommateurs du sel et des bois-

(1) En évaluant la consommation totale à 120 millions de kilogrammes, et à 80 millions le contingent des colonies françaises, on est fondé à espérer 40 millions de francs sur cette première provenance, et 25 ou 30 millions de droits sur les importations de l'étranger.

sons. C'est alors seulement que nous aurions à examiner à quel taux il convient de fixer la taxe de cette matière imposable, et surtout celle du sucre étranger, pour échapper au danger de la contrebande et pour concilier le développement de nos intérêts maritimes et commerciaux avec les redevances qui appartiennent à l'État, dont la protection les défend et les favorise.

La discussion ni l'adoption de la loi du 3 juillet 1840 qui élève de 15 francs à 25 francs le droit frappé sur le sucre indigène n'ont pu ébranler notre conviction sur l'urgente nécessité de terminer, ainsi que nous le proposons, la lutte ruineuse que l'on cherche encore à prolonger entre deux industries nationales.

La solution franche et loyale d'une indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique, accordée aux usines supprimées dans quelques départements, aurait été moins onéreuse au Trésor, plus avantageuse aux propriétaires des fabriques fermées, plus favorable à la richesse générale et à la puissance du pays, que la continuation d'une prime décroissante, qui ne conserve sa dangereuse protection à la rivalité du sucre indigène que pour aggraver ses dommages et consommer ensuite sa ruine sans aucune réparation.

Car l'accroissement immédiat des droits sur les produits exotiques, dès qu'ils seraient affranchis d'une injuste concurrence, aurait évidemment fourni, avant même qu'elle fût exigible, toute la provision de cette indemnité de 40 à 50 millions de francs; tandis que nous perdrons encore plus de 30 millions par année, et peut-être en définitive près de 200 millions de recette, jusqu'au jour où l'extinction lente et pénible de la plus funeste des exploitations privilégiées sera parvenue à son terme fatal.

On a prétendu qu'il serait imprévoyant, dans l'hypothèse d'une guerre maritime qui interrompait les rapports de la métropole avec ses colonies, de priver la France de la ressource du sucre indigène, comme si le commerce des neutres ne devait pas nous procurer alors cette denrée exotique à de meilleures conditions en resserrant avec nous les liens de leur alliance, et comme si cette nature d'exploitation ne pouvait pas toujours se reconstituer, dans l'intérieur de notre territoire, au degré de perfection où elle serait parvenue chez les autres peuples du continent dépourvus de navigation extérieure.

On a dit aussi que ce serait créer un fâcheux précédent que d'indemniser une industrie pour

la modification d'un article du tarif des douanes : cette objection n'est réellement pas sérieuse, et perd toute sa force contre une situation qui sera toujours sans exemple, et surtout contre une mesure exceptionnelle d'expropriation qui est tellement commandée par l'utilité publique, qu'elle se justifierait, dans cette circonstance, beaucoup mieux que pour les autres cas où son application est ordonnée. D'ailleurs cette solution équitable menaçait moins gravement la fortune de l'État et la confiance publique que la décision dilatoire et presque insidieuse qui vient d'être rendue par le Gouvernement. La dernière loi trahit en effet tous les intérêts qu'elle semble vouloir protéger, par une prétendue conciliation qui irrite leur animosité en prolongeant leurs pertes et leurs souffrances.

Diverses denrées coloniales.

Les autres denrées exotiques alimentaires qui supportent des droits de douanes, sont : les cafés, pour 12 millions ; le poivre, pour 900 mille fr. ; le cacao, pour 800 mille, etc. Ces articles du tarif ne nous paraissent susceptibles d'aucune observation, parce qu'ils enrichissent le Trésor sans affaiblir la consommation.

Les 57 millions que procurent annuellement au budget les produits coloniaux se complètent

enfin par un recouvrement de 500,000 fr. sur l'indigo, et de 9 millions sur les cotons en laine. Ces deux matières premières, dont l'une provoque d'utiles échanges avec le Bengale, et l'autre est un élément toujours si fécond de commerce et d'industrie, paraissent ne pas éprouver une atteinte trop défavorable du tarif modéré qui les soumet à des droits d'entrée, puisque les quantités importées ont pris depuis vingt ans un développement assez considérable pour s'élever, sur l'indigo, de 775,810 kilogrammes à 973,000, et pour le coton, de 16,974,000 kilogrammes à 51,258,000 (1).

DROITS DE DOUANES PROTECTEURS DU TRAVAIL NATIONAL.

Après cette analyse des taxes de consommation établies au profit du Trésor, nous ne trouvons plus dans le tarif des douanes que des droits étrangers à toute combinaison fiscale et appliqués dans tous les temps et chez tous les peuples pour protéger l'existence et favoriser le développement du travail national, qui fonde la richesse, le repos,

---

(1) Voir les tableaux de commerce publiés par l'administration des douanes.

le bien-être et la puissance de chaque pays du monde. Ceux qui sont plus spécialement applicables à la défense de l'agriculture peuvent se ranger en neuf classes, produisant chacune plus de 500,000 francs, et dont l'ensemble monte à 23 millions. Ceux qui favorisent notre industrie manufacturière forment seulement treize chapitres surpassant le même minimum, et leur total s'élève à 16 millions. Les articles inférieurs à 500,000 fr. qui concernent ces deux branches de travail, sont en très-grand nombre, et procurent une recette de 9 millions. Ainsi, ces taxes ajoutent aux avantages de la protection des classes ouvrières un revenu annuel de 48 millions qui parvient aux caisses publiques par vingt-deux sources principales, spécialement indiquées dans le dernier rapport de la cour des comptes. (Page 152) (1).

Nous n'entreprendrons pas la tâche aussi difficile qu'étendue de discuter chacune des décisions législatives qui ont réglé la mesure des secours de tarif par lesquels nous devons soutenir et encourager les efforts de l'agriculture et de l'industrie

(1) Voir le détail dans l'*État* placé à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

nationale; mais nous croyons devoir protester contre les théories trop absolues *du laisser faire* et *du laisser passer*, à une époque où chacun a le droit de préconiser ses doctrines et de les faire pénétrer dans les conseils du Gouvernement. Sans accuser aucun de ceux qui s'occupent sérieusement de ces matières, de séduire par des principes qui ont toujours quelque chose de généreux les esprits superficiels et prêts à s'égarer aux seuls mots d'émancipation et de liberté, nous ne pouvons pas consentir à faire, avec de si dangereuses illusions, de la popularité contre le peuple.

Il a toujours existé, et il existera toujours entre les nations des inégalités inévitables dans leurs productions de toute nature, qui amèneraient infailliblement l'invasion et la ruine des plus faibles par les plus forts, et qui ne permettraient jamais d'obtenir un nivellement complet, ou même des compensations suffisantes, pour les différents peuples de la terre, sans l'appui tutélaire des tarifs de douanes qui les empêchent de succomber entièrement sous l'infériorité relative de leur climat, de leur intelligence, de leur activité ou de leur civilisation. D'ailleurs, en supposant, contre toute vraisemblance, que la balance des échanges, ramenée aux meilleures productions de chaque

État, dût procurer cet équilibre de prospérités qui est le rêve de certains économistes, leur espérance ne pourrait encore se réaliser que par une liberté commerciale universelle et par le prodige d'une paix perpétuelle entre toutes les nations du monde.

Dans les crises politiques où se produisent ordinairement, au milieu de l'agitation générale, toutes les idées systématiques des novateurs, nous avons éprouvé quelquefois les funestes conséquences de ces principes soi-disant libéraux, qui n'ont jamais résisté à l'épreuve de l'expérience ni à la lumière des enquêtes publiques.

Souvent aussi la science elle-même la plus éclairée se trouve obligée de céder à des exigences diplomatiques plus impérieuses que celles de certains intérêts matériels. Il est donc démontré que l'appréciation des résultats et des circonstances qui composent toute la situation intérieure et extérieure du pays, doit diriger l'économie politique de l'administration supérieure des douanes. C'est sans doute cette considération très-grave qui, depuis 1823 jusqu'en 1827, avait appelé avec raison tous les Ministres dans le conseil du commerce, et y avait même souvent fait entrer la personne du Roi.

L'Angleterre, qui est aujourd'hui si avancée dans le perfectionnement de ses produits et le bas prix de ses marchandises, n'a conquis cette prééminence industrielle que par le régime prohibitif le plus énergique qui ait jamais été appliqué en Europe, et qu'elle maintient encore avec la plupart de ses rigueurs, au milieu même des succès qui ne lui sont plus disputés. Son langage est trop souvent à cet égard en contradiction avec ses actes, pour qu'il ne soit pas plus prudent de profiter de son exemple que de ses conseils.

Le système de protection est d'autant plus nécessaire à la France, qu'elle serait vaincue sur presque tous les articles dans sa lutte commerciale contre les similaires étrangers, même sur ceux pour lesquels son climat la favorise, tels que les vins et les céréales qui rencontreraient une rivalité dangereuse en Espagne et dans la Crimée : elle ne parvient aujourd'hui à triompher de la concurrence que par l'excellence de son goût dans les objets d'art, de mode et d'élégantes fantaisies.

Cependant nous ne réclamons aucune règle inflexible, aucun privilége exorbitant, aucun principe exclusif des concessions internationales et des adoucissements de tarif qui sont commandés par

l'intérêt le plus général. Mais nous demandons toujours que cet avantage du plus grand nombre soit la base de toutes les décisions, et que chacune d'elles ne soit prise qu'après la vérification la plus approfondie des faits actuels et des conséquences futures, envisagés de la position élevée et sur tous les points où le regard du Gouvernement doit s'étendre. Nous réclamons enfin de l'administration, pour la société tout entière, les précautions qui n'échappent jamais à l'intelligence de l'intérêt privé, parce qu'il ne livre pas ses chances de pertes ou de bénéfices au hasard des doctrines, ni à la vanité des systèmes.

L'intolérance de certains économistes ne nous pardonnera ni la modération ni la prudence de cette opinion, qui leur paraîtra trop asservie aux habitudes de la pratique des affaires, parce qu'elle commande d'ouvrir les yeux sur les conséquences des principes abstraits de la science avant de leur obéir.

On nous demandera aussi de compléter le tableau des droits de douanes en y ajoutant les tributs supplémentaires que les consommateurs français paient aux industries nationales qui ont obtenu le privilége d'exclure les marchandises étrangères.

Les charges plus ou moins considérables qui résultent de l'infériorité du travail d'un peuple sont aussi variables et aussi difficiles à fixer avec exactitude que le mouvement progressif de son intelligence, de ses efforts et de ses capitaux : nous ne chercherons donc pas à en déterminer la quotité toujours incertaine; mais quel que soit le chiffre auquel puissent s'élever de tels sacrifices, s'ils ont été faits avec discernement, nous dirons qu'ils le rachètent de la faiblesse et de la misère, et que c'est seulement à ce prix qu'il peut acquérir son existence de nation, obtenir le bien-être, l'ordre public et le respect des lois, enfin assurer l'indépendance et la force de son Gouvernement.

DROITS D'IMPORTATION PROTECTEURS DE L'AGRICULTURE ET DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE.

Ainsi il nous semblerait conforme aux lois de la prudence et aux véritables intérêts du pays, de mettre à l'abri de toute discussion et de toute incertitude par une protection suffisante, et surtout bien assurée jusqu'au jour d'une incontestable supériorité, les sources principales du travail et de la richesse publique, telles que, pour l'agri-

culture, les blés, les vins, les bestiaux et les houilles; et pour l'industrie manufacturière, les cotons, la laine, la soie et les fers. Ces huit articles occupent plus des trois quarts de la population; il importe de préserver avec eux l'aisance et le repos de toutes les familles, d'encourager l'émulation, les avances et les perfectionnements des producteurs par la sécurité de leur avenir, et d'entretenir le même sentiment de confiance et d'espoir dans toutes les classes ouvrières.

La lutte industrielle de 34 millions de Français n'est-elle pas suffisante pour faire évanouir le fantôme du monopole, pour stimuler les améliorations, pour accélérer les progrès et pour hâter la conquête du bon marché? La concurrence qui se présente en étrangère, aux frontières de notre territoire et dans nos ports de commerce, tout armée de ses grands capitaux, de ses avantages antérieurs, de ses forces imposantes et presque invincibles, ne doit-elle pas plutôt décourager les efforts de la faiblesse, et paralyser le zèle même de l'audace? Il sera toujours préférable pour un grand peuple de conserver les salaires et les profits d'un travail national qui lui donnent les moyens de se procurer même à un prix élevé tous les objets de sa consommation, que de se priver

de la faculté de les payer, au plus bas prix, des manufactures étrangères. Il ne doit pas hésiter à supporter une hausse temporaire pour obtenir un bon marché durable.

Lins, chanvres et cotons.

L'expérience vient à l'appui de nos propositions et des arguments qui les défendent ; la filature et le tissage du coton sont parvenus pendant l'Empire, sous l'influence de la plus violente prohibition, au plus haut degré de la perfection et à tous les bienfaits du bon marché ; tandis que les tissus de lin et de chanvre, imprudemment dépourvus de l'assistance nécessaire du tarif, ont vu leurs travaux et leurs bénéfices quitter la Flandre, la Picardie et la Bretagne, pour enrichir la Belgique, l'Angleterre et l'Irlande.

Grains.

La loi du 4 juillet 1821 avait posé une limite précise et infranchissable à l'entrée et à la sortie des grains, celle du 15 avril 1832 permet toujours l'une et l'autre, sous certaines conditions. Cette dernière combinaison a-t-elle bien ménagé les intérêts de la classe nombreuse des journaliers et des cultivateurs, en diminuant les garanties qui existaient précédemment dans une assez juste mesure pour n'avoir pas alarmé la population sur l'invasion des blés étrangers, et pour avoir conservé au producteur, pendant dix ans, le prix

moyen de 18 fr. (1) par hectolitre ? Ne serait-il pas à craindre que, dans la vue généreuse de satisfaire le peuple par l'espérance de l'abaissement de la valeur du pain, on n'ait quelquefois compromis l'existence de l'ouvrier par la diminution de l'aisance des propriétaires, et peut-être aussi le repos public par de trop faibles précautions contre les inquiétudes qui s'attachent si souvent à l'insuffisance réelle ou supposée de cette denrée alimentaire ? Nous attendrons la solution de ces doutes sur la législation actuelle, d'une plus longue épreuve de ses conséquences.

Bestiaux. Nous demanderions aussi une enquête pour éclairer la question importante et très-imparfaitement résolue jusqu'à ce jour, de l'élève et de l'engrais des bestiaux. Il est indispensable de chercher, dans les lumières de ces vérifications préparatoires, les moyens de satisfaire à ce besoin principal de notre agriculture, et de procurer à cette branche d'industrie la fixité de conditions nécessaire pour provoquer des essais et des améliorations qui nous affranchiraient des tributs d'inexpérience que nous payons à l'étranger, aux dépens des producteurs et des consommateurs de la France.

(1) Voir *la Cérès française*, page 394.

L'ordonnance de 1669, qui a fondé l'industrie manufacturière, avait favorisé le développement des fabriques de laine par une complète immunité de l'importation de la matière première. Les décisions législatives, rendues depuis 1820 jusqu'en 1836, ont accordé une taxe d'entrée aux réclamations de l'agriculture, et des primes d'exportation aux produits manufacturés. Ces nouvelles dispositions qui ont eu pour objet de concilier deux intérêts également précieux pour le pays, n'ont point arrêté les progrès de nos tissus nationaux, et ont encouragé les efforts des cultivateurs. Ce double résultat se démontre par l'accroissement graduel de la production des laines françaises, par l'élévation des importations étrangères, et par le développement considérable de la filature, du tissage et de la consommation de nos étoffes nombreuses et chaque jour mieux appropriées aux besoins, aux goûts et aux facultés de toutes les classes de la population. Les précautions de tarif qui pourraient encore concourir à la protection de cette branche importante de travail et de richesse nationale, seront toujours justifiées à nos yeux par de puissants motifs d'utilité publique. Laines.

La France jouit, depuis Colbert, d'une supériorité incontestable dans la fabrique de la soie, Soies.

qu'elle doit non-seulement à la perfection de la main-d'œuvre, mais aussi à la qualité de la matière première qui rend encore ses plus riches tissus inimitables. Cette dernière considération avait fait prohiber longtemps l'exportation des soies gréges de notre heureux climat, afin de conserver à l'industrie nationale un des principaux éléments de sa longue prééminence. Mais des craintes récentes sur les rigueurs préparées par les douanes étrangères pour repousser nos belles étoffes, ont décidé le Gouvernement à concéder la sortie de ces soies privilégiées de nos provinces méridionales. L'ordonnance du 29 juin 1833 confirmée par la loi du 2 juillet 1836 qui a accordé cette concession à la concurrence extérieure, n'a jusqu'à présent apporté aucune atteinte sensible au développement de cette branche de fabrication et de commerce, et a procuré un utile débouché aux produits bruts de notre agriculture. Nous constatons avec plaisir cet heureux accord des principes généraux de l'économie politique avec l'intérêt du pays; car nous voudrions toujours les voir marcher ensemble.

Houille. Les facilités récemment données à l'introduction de la houille étrangère dans la vue de réduire la dépense du combustible de nos usines du littoral

trop éloignées des mines des départements du centre, n'ont-elles pas trop comprimé le développement intérieur de cette précieuse exploitation dont les produits pourraient se restreindre tellement au-dessous des besoins, dans l'hypothèse d'une rupture avec les producteurs du dehors, que la plupart de nos industries en éprouveraient une ruineuse perturbation? N'aurait-il pas été prudent, par exemple, d'arrêter l'invasion des transports extérieurs, par la progression croissante du tarif protecteur, à mesure que la navigation peu dispendieuse de nos fleuves les fait pénétrer à bas prix dans les lieux voisins de nos propres houillères? car il est évident que le bon marché de leurs productions naissantes et grevées de frais généraux considérables, doit résulter surtout du plus grand développement qui sera donné à leur consommation.

Fers.

La fabrication des fers nous prépare des armes indispensables à l'indépendance du pays, et des moyens de construction qui suppléent très-utilement à la rareté des bois de haute futaie; elle fournit des ressources toujours plus nécessaires à l'accélération des transports par eau et par terre; ses prix s'abaissent et suivent une progression décroissante non interrompue; mais cette

décroissance ne serait-elle pas plus rapide si elle n'était pas sans cesse ralentie par la menace d'une invasion prochaine des produits étrangers? Les usines de la houille et du fer ont d'autant plus de droits à l'intérêt et à l'appui du Gouvernement que ce n'est pas à l'insuffisance de leurs efforts qu'il faut attribuer la supériorité de la concurrence extérieure, mais à la difficulté des communications et à la cherté des moyens d'écoulement de leur marchandise. Les subsides puissants et nombreux que nous consacrons depuis quelques années à tous les genres d'amélioration de la voie publique feront bientôt descendre ces produits nationaux au-dessous du cours des exploitations rivales. Déjà la canalisation du Tarn, du Lot et de la Garonne promet à la ville de Bordeaux l'hectolitre de charbon de terre à 1 fr. 50 c. au lieu des 3 fr. 60 c. que lui demande encore l'importation du dehors.

Nous pourrions multiplier ces exemples rassurants pour les exploitants et les consommateurs, non-seulement en ce qui concerne la houille et le fer, mais aussi pour la plupart des denrées, et surtout des articles les plus encombrants de notre industrie agricole et manufacturière.

L'état d'indécision, la situation précaire à la-

quelle l'incertitude de nos tarifs condamne habituellement toutes ces branches principales du travail, entretient un malaise dans les esprits et une hésitation dans les entreprises qui sont aussi préjudiciables au bien-être actuel qu'à l'amélioration de l'avenir; et nous répétons qu'il serait urgent de calmer les appréhensions et de raffermir la confiance par des décisions franches, complètes et durables.

DROITS D'EXPORTATION.

On vient de voir que les douanes percevaient à l'importation 57 millions de taxes de consommation et 48 millions de droits protecteurs du travail national : cette recette de 105 millions ne s'augmente que de 1,300,000 fr. par les redevances demandées à l'exportation des marchandises, dans le seul but de constater les résultats de nos expéditions extérieures et de former approximativement le tableau de notre commerce. Il est à regretter, à cet égard, que l'inexactitude habituelle des déclarations des expéditeurs et leur peu d'importance sous le rapport fiscal aient mis autant d'incertitude dans l'appréciation de nos échanges avec l'étranger, et en aient fictivement diminué les avantages dans la comparaison qui s'établit entre les résultats

très-exactement exprimés pour l'entrée, et presque toujours atténués pour la sortie.

TRANSIT ET ENTREPÔT.

Le transit et l'entrepôt paient à l'État un tribut annuel de 220,000 fr. qui est bien loin de couvrir les frais dont ce double service grève l'administration.

PLOMBAGE.

La rétribution du plombage montant à un million procure aussi une juste indemnité des soins des employés et des garanties données aux négociants : cette indemnité a été renfermée dans de sages limites par la loi du 2 juillet 1836 (article 21).

TAXES DES PORTS.

Nous n'avons aucune réflexion à présenter sur les 640,000 fr. de taxes locales affectées à l'amélioration des ports; mais nous devons jeter un coup d'œil sur la navigation intérieure et extérieure de la France : la première verse au Trésor plus de 6 millions, et la seconde ne lui en donne que 3.

NAVIGATION.

Nous sommes disposé à approuver toutes les modérations, toutes les suppressions de droits et tous les rachats de concessions particulières qui dégrèveraient les transports sur nos fleuves, nos ponts et nos canaux, et qui favoriseraient ainsi des relations commerciales toujours productives, pour lesquelles nous faisons chaque année de grands sacrifices trop souvent menacés de stérilité par les exigences d'une fiscalité imprévoyante. Intérieure.

Nous sommes en outre convaincu qu'il importe beaucoup à un pays qui occupe plus de 500 lieues de côtes habitées par une population nombreuse, active et créée pour la mer, de protéger l'existence et de seconder le développement de sa navigation extérieure, par des droits différentiels assez habilement calculés pour maintenir la bonne harmonie de nos rapports avec les autres puissances maritimes. Cette assistance est d'autant plus nécessaire à nos armateurs que les frais de leurs équipages sont plus élevés que ceux des navires étrangers, en raison des habitudes plus douces et des précautions sanitaires toujours plus humaines, depuis qu'elles ont été introduites dans la marine française Extérieure.

par la grandeur de Louis XIV. Nous éprouvons d'ailleurs une pénurie de matelots dont la concurrence commerciale rend chaque jour les conséquences plus onéreuses et qui menace à la fois l'avenir de notre navigation marchande et celui de notre puissance navale. Nous croyons donc que la prévoyance du Gouvernement doit être encouragée à continuer ses essais pour fortifier l'effectif de nos flottes, et à répandre dans nos ports, et peut-être même à l'intérieur, ces écoles préparatoires d'élèves qui pourraient suppléer à l'insuffisance des classes, et adoucir un ancien mode de recrutement difficile à défendre contre l'influence de nos mœurs et de nos institutions nouvelles.

Nos conventions avec l'Angleterre et les États-Unis, établies d'après le principe d'une exacte réciprocité, ont déjà fort affaibli la part commerciale de notre pavillon, pour obéir à des nécessités politiques ou à des intérêts industriels qui exigeaient sans doute le sacrifice de ces concessions. Le mouvement de notre cabotage a été aussi considérablement diminué par les facilités accordées à l'importation de la houille étrangère; les progrès du sucre de betterave ont porté l'atteinte la plus grave à l'activité de notre naviga-

tion de long cours dans toutes les parties du monde et surtout avec nos colonies : il devient donc chaque jour plus nécessaire de ne point abandonner et même de fortifier autant que possible les faibles avantages qui restent encore à nos vaisseaux marchands. Il ne faut pas oublier que nos échanges avec les parages les plus éloignés sont, en général, très-utiles à notre industrie qui y porte plutôt ses produits que son argent.

Cependant, si nous croyons juste et conforme à l'intérêt public de défendre le travail du littoral par des droits protecteurs, nous serions inconséquent à nos principes en cédant aux réclamations aveugles par lesquelles certains ports voudraient enlever aux fabriques nationales qui les emploient des secours de tarif qu'ils obtiennent pour eux-mêmes. Nous ne pouvons pas surtout adopter la doctrine qui prétend que la quantité des achats à l'étranger réglerait celle de la vente sur les marchés ouverts à toutes les nations. Ce serait fonder sur une grave erreur la préférence de l'acheteur, qui n'a d'autres motifs pour fixer ses choix que le bas prix réuni à la supériorité des marchandises; car chacun n'ayant à s'occuper que de l'intérêt qui lui est personnel, ne les prend jamais que

dans les mains où elles sont offertes aux meilleures conditions.

Dans l'hypothèse où nos armateurs n'espéreraient pouvoir obtenir des succès qu'à la faveur de la libre entrée des articles étrangers, ils seraient en mesure, dès à présent, de profiter des facilités d'un tel dégrèvement en les retirant des entrepôts réels où ils sont reçus et remis en franchise; mais s'ils prétendaient appliquer exclusivement leurs expéditions à cette nature d'échanges extérieurs, ils ne trouveraient bientôt plus dans leur patrie ni ressources pour acheter, ni produits à vendre, et l'appauvrissement intérieur serait pour eux bien plus une cause de ruine que les progrès de leurs opérations avec l'étranger ne seraient une source durable de fortune. Si nous sommes encore trop souvent dépourvus du bon marché et de la perfection de la marchandise, nous devons les reconquérir au grand avantage de tous, et spécialement de notre navigation, par l'appui et la sécurité que réclament notre industrie manufacturière et notre agriculture. Car dans un pays que la Providence a aussi heureusement organisé que la France pour devenir, sous tous les rapports, une nation riche et puissante, si les intérêts privés se heurtent et se combattent quel-

quefois, les intérêts généraux sont inséparables et solidaires, dans leurs souffrances comme dans leurs prospérités.

REDEVANCES ET DROITS DIVERS.

Il nous reste maintenant à examiner les droits de diverses natures que la société, par une juste réciprocité des charges qu'elle supporte, demande à certaines professions sur les bénéfices qu'elle leur procure, ou impose à ceux de ses membres auxquels elle assure des garanties spéciales qui la grèvent de frais de contrôle et de surveillance.

Licences.

Les licences des marchands et des débitants de boissons, dont la perception se réunit quelquefois aujourd'hui avec la taxe unique d'entrée dans les villes, celles des brasseurs, des fabricants de cartes, des salpêtriers et des entrepreneurs de voitures publiques, nous paraissent avoir le caractère d'un tribut supplémentaire aux patentes. Nous regrettons que des droits analogues n'appartiennent pas à un régime unique, et que le même contribuable soit taxé à un double titre, pour des causes qui se confondent trop facilement à ses yeux. Il nous semblerait préférable de placer ces industries particulières dans une classe spéciale de patentables, soumise à une seule redevance,

calculée sur l'ensemble de leur situation, au lieu de les assujettir à l'action simultanée de deux tarifs différents, dont le second ajoute 3 millions à la recette du premier.

Dixième des places des voyageurs.

Le dixième des places payées par les voyageurs dans les voitures publiques représente à peine, par les 7 millions de produits qu'il procure au Trésor, le légitime dédommagement des sacrifices que l'État fait chaque année pour l'entretien et l'amélioration des routes.

Nous croyons cependant qu'il serait utile d'examiner si ce droit, souvent aggravé de l'indemnité de 25 cent. payée aux maîtres de postes par les messagistes qui n'emploient pas leurs chevaux, ne serait pas trop élevé et ne ferait pas obstacle au développement et à l'activité des nouvelles entreprises.

Cartes à jouer.

Les utiles modifications apportées par l'ordonnance du 7 juillet 1831 au régime fiscal des cartes à jouer, nous dispensent de toute observation sur les 600,000 fr. qu'elles produisent.

Droits du sceau.

Les droits du sceau payés pour les dispenses, les naturalisations, les majorats, les dotations et les titres de noblesse, se sont élevés en 1837 à 88,000 fr. Autant il est juste et social d'honorer les services publics par des distinctions, autant

on doit regretter celles qui sont achetées à prix d'argent. Au surplus, la défaveur dont ces dernières sont frappées par l'opinion générale, a presque effacé du budget ces anciens tributs de la vanité. Nous avons aussi remarqué que l'administration, dans l'intérêt de l'ordre et de la paix des familles, avait accordé de nombreuses remises sur les redevances auxquelles sont assujetties les exceptions d'âge, d'alliance et de parenté pour les mariages, et qu'elle n'avait pas voulu que l'insuffisance de fortune pût établir de différence dans la jouissance des droits civils.

Taxe des brevets d'invention.

La même tolérance pourrait être utilement appliquée à la délivrance des brevets d'invention lorsque les titulaires sont dénués de ressources, et il serait alors conforme au bien général d'accorder au paiement des taxes les délais indispensables pour que les inventeurs pussent recueillir, en les livrant à la société, les bénéfices et les avantages attachés à leurs idées nouvelles. Ces rétributions produisent annuellement 400,000 ou 500,000 francs.

Passe-ports.

Les passe-ports donnent au Trésor 2,500,000 f. que l'on doit considérer autant comme le prix d'une précaution de police que comme le résultat d'une mesure financière; c'est à l'affermissement

de l'ordre et de la tranquillité publique que nous devons demander la diminution et peut-être l'affranchissement de cette formalité gênante et de cet impôt.

Dixième des octrois.

La ressource de 5 à 6 millions que l'État obtient des communes par le prélèvement du dixième de leurs octrois, nous paraîtrait devoir être abandonnée par le Trésor et appliquée à la compensation qu'il serait juste d'accorder aux caisses municipales, en leur demandant la suppression ou le remplacement de leurs droits sur les boissons.

Timbre.

Nous avons encore à rappeler, qu'indépendamment des charges que le timbre impose à la propriété foncière, il exige aussi dans les transactions avec le Gouvernement et entre particuliers, pour les publications de toute espèce, pour les livres et actes authentiques, ainsi que pour les expéditions des douanes et des contributions indirectes, des redevances qui peuvent être évaluées à 15 millions. Sans entreprendre la discussion des nombreux articles d'un tarif aussi varié dans ses applications, nous croyons devoir réclamer la révision et la réforme de celles de ses dispositions qui s'appliquent aux quittances fournies à l'appui des dépenses publiques. La loi du 13 brumaire an VII, qui a mis les frais du

timbre de ces pièces libératoires à la charge des parties prenantes, est contraire aux règles du Code civil, qui les attribue toujours au débiteur, et n'a ordinairement d'autre résultat pour l'administration que de compliquer sa comptabilité par des calculs multipliés, d'altérer son crédit par des délais et des formalités onéreuses, et d'élever sa propre dépense au-dessus même du produit de la taxe imprudente qu'il exige de son créancier.

Les imperfections et les abus qui ont été souvent constatés dans la préparation et l'émission des feuilles du timbre, nous engagent à réclamer les secours de la mécanique et de la chimie pour simplifier et perfectionner les procédés de fabrication de l'atelier général, et pour défendre son papier contre les ruses de la fraude et de la contrefaçon. Nous demanderions ensuite que cette branche spéciale de matériel, ainsi réduite et améliorée, fût rattachée, d'après nos précédentes propositions, à la division centrale du matériel des finances.

Droits universitaires.

Les droits universitaires, montant à 4 millions, sont parfaitement justifiés par la règle équitable qui veut que les services rendus soient acquittés, autant que possible, par la main qui en recueille les avantages. Ces redevances, qui ne s'appliquent

pas à l'instruction primaire, pour laquelle la France fait avec raison de grands sacrifices, nous semblent également conseillées par la prudence du Gouvernement qui ne lui permet pas de rendre immédiatement accessibles à tous les esprits les études littéraires trop élevées, dans un pays où l'égalité des droits augmente si rapidement chaque jour le nombre de ceux auxquels des connaissances au-dessus de leur position et la présomption d'une instruction superficielle font détester la place qui leur a été marquée dans la société, et les entraînent quelquefois à s'armer contre elle de l'imprévoyance de ses dons. Ces tributs légers de l'aisance ne comprimeront point l'essor du génie, pour lequel il n'existe jamais d'entraves, et ne priveront pas la France des services qu'elle attend de l'intelligence éclairée et de la civilisation progressive des générations futures.

Amendes et confiscations.

Nous terminerons cette nomenclature des droits spéciaux qui nous paraîtraient devoir être confiés, avec ceux des douanes et des taxes de consommation, à *une seule administration des impôts indirects*, par la mention des amendes et confiscations versées annuellement au Trésor pour 6 à 7 millions, et qu'il importerait de soumettre à une jurisprudence uniforme, en diminuant, au-

tant que possible, les formalités, les lenteurs et le nombre des juges administratifs de ces délits fréquents contre lesquels l'application d'une justice égale et prompte n'est pas moins nécessaire à la puissance d'action du ministère des finances qu'à l'autorité des tribunaux ordinaires.

RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DES IMPÔTS DIRECTS ET INDIRECTS.

On reconnaît, en résumant tous les impôts dont nous venons de présenter l'analyse, que la France paie en contributions directes, assises sur la propriété foncière, 450 millions, et sur les personnes et les valeurs mobilières, 128 millions; qu'elle acquitte en taxes indirectes de consommation, 206 millions; de protection du travail national, 48 millions; de navigation, 9 millions; d'exportation, d'entrepôt de transit et des ports, 2 millions; en droits de diverses natures, 46 millions; enfin que ces revenus montant ensemble à 889 millions, se partagent entre le Trésor pour 762 millions; les non-valeurs pour 8 millions; les départements et les communes pour 103 millions, et les restitutions pour 16 millions (1).

(1) Voir l'*État des produits du budget de l'exercice* 1837, à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

SERVICES EXPLOITÉS PAR LE GOUVERNEMENT.

En principe général, toute entreprise industrielle doit être librement exploitée par l'intelligence de l'intérêt privé; tous les services à rendre au public appartiennent au génie si puissant et si fertile de la société elle-même. Le Gouvernement ne saurait intervenir dans le mouvement du travail que pour favoriser le développement des facultés des peuples, pour protéger leurs intérêts collectifs, et jamais pour satisfaire à leurs besoins individuels. Aussi, toutes les fois qu'il s'écarte de ces maximes de l'économie politique, il est accusé d'envahir le domaine social, d'usurper à lui seul les avantages de tous, et d'exercer un monopole exclusif des bienfaits de la concurrence. Ces observations sont aussi justes que concluantes; nous acceptons avec une conviction entière ces grandes vérités si universellement démontrées à la raison publique; nous serions même toujours prêt à les défendre, si ce n'est cependant contre certaines exceptions qui se défendent elles-mêmes par la logique et l'évidence des faits, et qui prouvent que l'intérêt général bien vérifié doit être la loi suprême de toutes les théories.

Nous allons parcourir avec cet esprit d'examen

et de vérification le petit nombre de services que le public reçoit aujourd'hui des mains de l'administration, et qu'il nous paraît utile de conserver à son action directe, à sa surveillance générale et aux revenus du Trésor, pour la somme importante de 130 millions (1).

FABRICATION ET VENTE DU TABAC.

Depuis longtemps les restrictions mises par les lois à la culture du tabac sont considérées par un grand nombre d'économistes comme une atteinte dangereuse portée au droit de propriété; les profits du commerce leur semblent gravement compromis par la nécessité de n'approvisionner qu'un seul acheteur de cette matière première, et enfin la fabrication et la vente des produits leur paraît appartenir exclusivement à l'industrie particulière. La part de l'État dans les bénéfices de ces différentes exploitations agricoles, commerciales et manufacturières, devrait, à leur avis, se régler par des droits payables dans l'intérieur ou sur les lignes de douanes, au fur et à mesure de la récolte des plantes indigènes, de l'importation des

(1) Voir la colonne 5 de l'*État des produits du budget de l'exercice* 1837, à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

feuilles exotiques, et enfin du débit de la marchandise aux consommateurs.

Toutes ces observations ont eu longtemps une force de principe et une logique de théorie qui aurait pu résister à toute argumentation, appuyée seulement sur les doctrines de la science, si l'enquête la plus approfondie et la plus péremptoire n'avait pas mis hors de toute contestation les vérités suivantes, exprimées en 1837 par une commission législative armée de la puissance des faits :

Que l'agriculture ne trouverait que de faibles avantages, restreints aux meilleures terres de quelques riches départements, dans la liberté de la culture du tabac ;

Que le commerce n'aurait rien à acquérir de la concurrence des demandes ;

Que la population ne gagnerait pas de plus nombreux salaires dans les ateliers de la libre fabrication ;

Que les profits de l'industrie particulière, qui serait bientôt centralisée par de grands capitalistes, grèveraient le consommateur d'un prix plus élevé, sans lui procurer une qualité supérieure ou même égale à celle qu'il obtient aujourd'hui ;

Qu'enfin la liberté d'exploitation entraîne après elle des frais de surveillance si considérables pour

le fisc et une facilité si grande pour la fraude, qu'elle équivaut presque à la suppression de l'impôt.

Les pièces authentiques qui justifient ces opinions ne laissent plus aucune incertitude dans les esprits; on peut s'assurer en les parcourant que l'Angleterre, si souvent citée, sans être bien connue, comme la terre classique de la liberté commerciale et industrielle, a formellement prohibé la culture du tabac dans les trois royaumes, comme elle a comprimé, à sa naissance, celle de la betterave, et qu'elle n'échappe à la contrebande la plus active sur l'entrée des feuilles exotiques, qu'à la faveur de sa position insulaire fortifiée de rigueurs fiscales que le patriotisme du pays supporte sans murmure, et qui seraient intolérables en France.

Cette prohibition, que les intérêts de localités privilégiées ont empêché jusqu'à présent d'appliquer aux huit départements producteurs, pourraît être favorable au commerce et au Trésor public, et nous réunissons nos vœux à ceux de la commission d'enquête pour réclamer sur ce point important une entière latitude dans les décisions administratives.

On reconnaît aussi, par des documents irrécusables, que, pendant les douze années du régime de liberté qui a existé en France de 1798 à 1810,

les consommateurs payaient plus cher et étaient plus mal servis, et que l'État recueillait à peine et à grands frais une recette de 15 millions. La régie, au contraire, est parvenue, en abaissant son prix de revient, par les puissants moyens de ses dix manufactures, à satisfaire tous les goûts pour un prix modéré qui procure annuellement au Trésor un produit brut de 90 millions (1) et un bénéfice net de plus de 64 millions. Il demeure donc évident que la liberté si vivement réclamée n'aurait d'autre résultat que de fonder le droit exclusif de la richesse particulière à la place de celui de la richesse publique, et de priver la société des bienfaits de la qualité, du bas prix et d'un revenu considérable qui est plutôt un bénéfice d'exploitation qu'un impôt, puisqu'il représente un tribut volontaire payé pour une fantaisie, et nous dirions volontiers pour une mauvaise habitude, s'il n'était pas aussi productif pour l'État.

Les avantages du monopole du Gouvernement sont aujourd'hui assez bien appréciés par la raison publique, pour que la dernière loi du 23 avril 1840, sur le maintien de ce régime d'exploitation

(1) La recette de 1837 a été de 81 millions, celle de 1839 de 90,560,214. (Voir le compte des finances de 1839, p. 93.)

des tabacs, jusqu'en 1852, ait été votée, dans les deux Chambres, par des suffrages presque unanimes.

FABRICATION ET VENTE DES POUDRES.

La défense du pays et le maintien de sa tranquillité intérieure ont fait confier la fabrication des poudres à un corps spécial de commissaires formé par les études savantes de l'École polytechnique, placé sous la direction du ministère de la guerre et soumis au contrôle immédiat de l'artillerie. Une ordonnance du 26 février 1839 a fortifié les garanties de la comptabilité et de la bonne exécution de ce service public, qui a déjà obtenu, pour la qualité de ses produits, une incontestable supériorité sur ceux de l'industrie étrangère : mais il lui reste à conquérir la condition importante d'un plus bas prix pour répondre aux vœux du commerce et pour échapper aux préjudices de la contrebande.

Nous invoquons sur ce point essentiel les lumières du conseil que vient d'instituer la dernière organisation de l'administration des poudres, afin de faire concourir aux progrès des améliorations un membre de l'Académie des sciences, et des délégués, du commissariat de l'artillerie, du ministère de la marine, et du département des finan-

ces. Cette association de tous les intérêts et de toutes les capacités spéciales doit amener le double résultat de la perfection et du bon marché des poudres de l'armée de terre et de mer, et de celles de la chasse, des mines et des échanges avec l'Afrique.

Nous invitons donc le Gouvernement à faire examiner par ce comité spécial s'il ne conviendrait pas, pour abaisser le prix de ses poudres, de réduire encore le droit d'entrée du salpêtre exotique qui en est la matière première, et qui offrirait une ressource précieuse pour le lest de nos vaisseaux marchands, dans leurs retours des Indes.

Depuis que les découvertes de la chimie ont indiqué des moyens prompts et faciles de créer cet élément de notre force défensive, il n'y aurait plus aucun danger à ralentir en France le développement de cette exploitation particulière, puisqu'elle pourrait nous rendre immédiatement ses secours aussitôt que la guerre aurait interrompu nos importations du dehors. Cette fabrication de l'État procure au Trésor un revenu de 4,500,000 francs, susceptible de s'élever encore d'une manière très-sensible par la suppression de la fraude, qui est le résultat de l'élévation du tarif de cette production industrielle.

SERVICE DES POSTES.

Le privilége administratif du transport des lettres est une nécessité d'ordre général comprise par tous les peuples et par tous les gouvernements. Les améliorations introduites en France depuis vingt années dans les diverses parties de ce service pour en simplifier le mécanisme, pour en prévenir les pertes, pour en diminuer les frais, et surtout pour accélérer la marche des courriers et multiplier les correspondances dans toutes les communes, soit à l'aide du mouvement journalier ou de la distribution rurale, ont justifié la confiance que le public accorde à cette administration : mais il faut ajouter, en même temps, qu'elles encouragent l'espérance de nouveaux avantages aussi dignes de son zèle et de son habileté.

Tout ce qui facilite l'activité des rapports de l'intelligence humaine étend en quelque sorte le don de la parole, et le service de la poste doit triompher autant que possible de la distance et du temps qui retardent la communication des idées. C'est là son but social, le succès le plus important qu'elle doit se proposer dans l'intérêt de la civilisation, de la richesse publique et des revenus du Trésor.

Taxe des lettres.

Il lui importe donc aujourd'hui d'examiner si l'abaissement de son tarif et si la substitution d'une taxe uniforme à des droits divers gradués sur la pesanteur et l'étendue du parcours des lettres, produirait pour notre population les résultats que cette réforme semble promettre à l'Angleterre. L'épreuve commencée nous démontrera si cette nouvelle mesure est aussi favorable qu'on l'espère au commerce, à l'industrie et à tous les besoins de la pensée, dans les arts, les sciences et les affections de famille, et doit enrichir le Trésor par la diminution de la fraude et par l'accroissement de tous les rapports intellectuels.

Nous invoquons l'opinion de l'administration des finances aussitôt qu'elle sera éclairée par l'expérience de l'Angleterre, pour calculer toutes les conséquences d'une innovation qui n'est pas réclamée en France par l'exagération reprochée au tarif anglais, dont les gradations arbitraires, deux fois plus onéreuses que celles du nôtre, ont été souvent déterminées par des exigences locales, et même par l'intérêt personnel des agents des postes. On reconnaît, en effet, en examinant les résultats de notre service actuel, que les 38 millions qu'il procure au Trésor sont payés par

82 millions (1) de lettres à raison d'un prix moyen inférieur à 50 c. pour chacune ; qu'un très-grand nombre ne coûte aux destinataires, pour les courtes distances de la correspondance dite locale, que 10, 15 et 20 c. ; qu'ainsi cette première portion profite déjà du dégrèvement sollicité par nos voisins ; et que les lettres qui forment la seconde partie, sont reçues au prix moyen de 55 à 60 cent. Ces dernières seraient donc les seules qui fussent susceptibles d'obtenir une remise de droit destinée à favoriser surtout les relations lucratives du commerce, en raison de la part de plus des sept huitièmes qu'il prend dans cette branche de la correspondance générale. Convient-il de substituer un taux uniforme aux taxes progressives de cette portion des communications épistolaires ? Le régime actuel restreint-il notablement le développement de ces rapports plus éloignés, et l'abaissement des droits provoquerait-il assez vivement l'activité des correspondances de cette dernière catégorie pour ne point affaiblir le revenu du Trésor, en adoucissant le sort des redevables ? Il est évident, d'après les données positives qui précèdent (car on ne

(1) *Statistique de l'Annuaire des Postes,* publié en 1839.

saurait élever les taxes de 20 cent. et au-dessous), que la réforme provoquée ne pourrait exercer son influence que sur une partie de la correspondance actuelle, et sur une fraction du produit brut.

Nous nous confions dans les recherches du Gouvernement et dans les résultats des épreuves commencées pour obtenir sur ces questions difficiles une solution qui réponde d'une manière nette et définitive à l'impatience des améliorations nouvelles. Nous croyons d'ailleurs que les doutes seraient fort éclaircis par la publication d'un état analogue à ceux qui sont insérés dans les comptes des finances pour tous les autres droits, et qui présenterait la comparaison de chaque taxe spéciale avec leur produit respectif.

Les décisions qui touchent à de si graves intérêts ne doivent être prises qu'après une vérification très-approfondie de tous les résultats d'un système qui a reçu récemment des perfectionnements graduels, presque toujours préférables aux réformes radicales, et qui a servi de modèle aux autres États de l'Europe. Il importe enfin, en étudiant le projet préparé par la Grande-Bretagne, de ne pas oublier que nos méthodes administratives et nos formes de comptabilité sont plus

avancées que celles de son Gouvernement, et qu'elle a déjà été entraînée par des illusions d'économie politique à perdre le revenu public des sels.

Décime rural.

Le décime rural acquitté dans les communes dépourvues de bureaux de poste, a excité des réclamations qui nous paraissent fondées. Cette taxe supplémentaire aggrave la condition des correspondants les plus mal servis et souvent les moins aisés, et leur fait supporter exceptionnellement une charge locale pour une exploitation administrative dont la dépense devrait, autant que possible, se répartir également sur toute la France.

Droit de 5 pour 100 sur les articles d'argent.

Nous demandons aussi que le droit de 5 pour 100 sur les articles d'argent, augmenté des 35 c. d'une reconnaissance timbrée et du port d'une lettre d'envoi, soit désormais modéré dans une assez juste proportion pour ne pas grever habituellement de 15 à 20 pour 100 le transport des faibles économies que les correspondants les plus pauvres se transmettent par cette voie dispendieuse, dans l'impossibilité d'obtenir l'entremise bien moins exigeante d'une banque particulière. Les facilités que l'administration des finances possède aujourd'hui sur tous les points du royaume, soit dans le mécanisme du service de trésorerie,

soit dans les rouages nombreux de celui des postes, ne lui permettent pas de maintenir des conditions aussi exorbitantes pour les familles nécessiteuses qui les subissent, et aussi peu productives pour l'État, qui en obtient à peine 900,000 fr. par année.

Indemnité de 25 c. des maîtres de poste.

Les discussions publiques qui ont agité la question relative à l'indemnité de 25 c. par cheval et par poste, payée à chaque maître de poste par les voitures qui ne se servent pas de leurs relais, ne permettent pas de garder le silence sur cette redevance, destinée par la loi du 15 ventôse an XIII à sauver d'une ruine prochaine le service important de la poste aux chevaux.

L'activité progressive des communications de toute nature a élevé le produit de cette ancienne concession fort au-dessus de la prévoyance de la législature de cette époque, et procure aujourd'hui plus de 6 millions de subsides aux possesseurs des différents relais, surtout à ceux qui se trouvent placés sur les routes les plus fréquentées. La jouissance de ce droit de subvention est-elle une propriété inhérente au brevet de chaque maître de poste, titre de famille qui se transmet depuis l'origine, avec l'approbation du Gouvernement, pour un capital proportionné à son revenu, soit dans

les partages héréditaires, soit dans les cessions et les ventes faites aux successeurs des titulaires qui se retirent? Convient-il à l'État d'en recouvrer le produit, et d'en former un fonds commun pour le répartir ensuite en raison des besoins locaux de chaque relais, au lieu d'en abandonner la perception et la jouissance aux parties intéressées? Ces questions litigieuses n'ont point encore été résolues; l'intérêt du service et la sécurité de ceux qui l'exécutent exigeraient cependant qu'elles ne restassent pas longtemps indécises. Quelle que soit au surplus la solution qui leur sera donnée, le Gouvernement ne doit pas perdre de vue les ménagements que lui commandent toujours la confiance et le zèle de ceux qui le servent, le soin de son propre crédit et le devoir si impérieux pour toute puissance qui a de l'avenir, de ne se rappeler qu'elle est la plus forte que pour être la plus équitable.

FABRICATION DES MONNAIES.

Personne n'établira de discussion sur la nécessité de confier exclusivement la fabrication des monnaies aux soins et au contrôle de l'administration publique, et de mettre sous la responsabi-

lité d'un pouvoir vigilant pour tous la valeur des espèces applicables aux échanges. Mais la France a le droit de demander que le poids de chaque pièce ainsi que son titre parviennent aussi approximativement que possible à l'exactitude mathématique; que sa forme et ses empreintes répondent aux convenances du public et à son goût pour les arts; que tous les procédés du monnayage opposent une perfection inimitable aux tentatives de la fraude, et enfin que les frais de cet important service soient toujours renfermés dans de sages limites.

La mesure qui nous paraîtrait la plus propre à assurer tous ces avantages, consisterait à substituer un seul hôtel des monnaies fortement organisé, et pourvu des moyens les plus habiles de la mécanique et de la chimie, aux divers ateliers qui subsistent encore dans sept départements avec un matériel tout à fait insuffisant pour procurer des améliorations indispensables et impatiemment attendues.

La diversité des procédés de plusieurs laboratoires ne permet pas d'obtenir cette identité parfaite, qui est la qualité la plus nécessaire à la monnaie d'une grande nation, ni cette régularité d'exécution, première condition du crédit et de

la supériorité de ce précieux agent de toutes les transactions. Les restrictions sévères dans lesquelles sont renfermés les bénéfices des directeurs, ne leur laissent pas la faculté de consacrer des capitaux assez considérables aux perfectionnements de leurs exploitations pour dégréver l'État des préjudices incalculables et trop souvent éprouvés d'une fabrication imparfaite.

C'est au Gouvernement seul qu'il appartient de fonder sans parcimonie, comme en Angleterre, un hôtel national des monnaies françaises par une avance de fonds qui serait largement compensée avec les produits de l'aliénation des immeubles affectés aujourd'hui au service de sept établissements monétaires, et avec la suppression des frais de personnel et de matériel qu'exige annuellement leur dispendieux et inutile entretien. Car la plupart d'entre eux ne sont point occupés, et ceux mêmes qui travaillent avec une sorte d'activité ne sont que les instruments de quelques spéculations particulières sur les matières d'or et d'argent. Le renouvellement de notre défectueuse monnaie de cuivre, et la rectification de notre système de numismatique pour le ramener entièrement au type décimal, rendent fort urgente la réforme que nous sollicitons.

Nous terminerons cet article en faisant remarquer que la fabrication des monnaies est plutôt une charge qu'une source de revenus pour le Trésor qui n'en reçoit que la faible somme de 55,000 fr., et qui acquitte sur les crédits ouverts aux besoins de sept hôtels et d'une administration spéciale, dont le cadre devrait se réduire à un bureau d'essai, la dépense annuelle de 363,000 fr.

CONTRÔLE ET GARANTIE DES MATIÈRES D'OR ET D'ARGENT.

Le contrôle des matières d'or et d'argent est un devoir non moins incontestable de la puissance publique, et elle est fondée à réclamer la juste indemnité de ses soins et de sa protection, des industriels et des consommateurs qui en recueillent directement les avantages. Ce service rapporte aujourd'hui près de 1,800,000 fr. par suite de l'activité progressive de l'orfévrerie et de la bijouterie, signe manifeste de l'aisance générale.

L'une et l'autre branche de travail viennent encore d'être favorisées par la loi du 10 août 1839, qui accorde la faculté de s'affranchir de la marque et de l'impôt sur tous les ouvrages de nos manufactures destinés à l'exportation.

Les découvertes du plus habile chimiste (1) ont assuré l'exactitude du titre des métaux. Toutefois, nous engageons l'administration des finances à rechercher les moyens les plus efficaces pour étendre et fortifier l'action d'une garantie aussi nécessaire à la sécurité du commerce et des acheteurs.

CONTRÔLE DES POIDS ET MESURES.

La vérification des poids et mesures est aussi une attribution inhérente à l'administration du pays et qui serait très-mal placée dans les mains des particuliers. Elle produit plus d'un million au budget en rémunération des agents spéciaux qu'elle emploie : nous répétons avec plusieurs commissions législatives le vœu de voir rattacher les fonctions de ce personnel spécial et celles des receveurs des ponts à bascule, au contrôle inévitable, sur tous les points du territoire, des préposés des contributions indirectes, afin d'obtenir par cette double réforme, non-seulement une économie assez considérable dans la dépense de ces deux services, mais encore pour leur imprimer une impulsion plus active et plus régulière,

(1) M. Gay-Lussac.

qui mettrait un terme aux graves abus si souvent constatés dans la surveillance exercée par les agents inférieurs de l'administration des ponts et chaussées.

CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.

La législature a décidé avec raison, avant et depuis 1816, qu'il fallait ouvrir une caisse publique au dépôt et à la consignation des deniers des familles retirés de la circulation par un litige ou arrêtés temporairement par l'autorité administrative ou judiciaire, dans les mains d'un grand nombre de débiteurs. Cette tutelle obligée du Gouvernement sur une partie de la fortune privée met à l'abri des détournements des fonds très-considérables, qu'il était sage de faire fructifier au profit des parties, en dehors des atteintes de la cupidité et de la mauvaise foi. Cette caisse de réserve et de défense contre toute chance de perte a été placée avec raison sous la surveillance d'une commission composée des hommes les plus dignes de la confiance générale par leur position et leurs lumières. La prudente habileté avec laquelle a été conduite jusqu'à ce jour cette administration spéciale, a procuré annuellement 3 pour 100 d'intérêts aux propriétaires des capitaux

déposés et plus d'un million de bénéfices nets au budget de l'État. Aucune voix ne pourrait donc s'élever contre une institution aussi bienfaisante.

On ne saurait également trop applaudir à l'assistance qu'elle prête depuis quelques années aux épargnes de la classe ouvrière; mais on ne doit pas se dissimuler que cet important service ajoute à ses frais précédents des charges sans compensation qui absorberont une partie de ses bénéfices et diminueront chaque année l'importance de ses versements au Trésor. Il ne faut pas non plus se faire illusion sur la gravité de la responsabilité nouvelle que cette mission officieuse fait peser sur un établissement dont tous les besoins et toutes les ressources étaient jusqu'alors prévus et mesurés d'avance dans des proportions exactes et faciles à conserver. La prévoyance du Gouvernement peut procurer un placement utile et sûr aux économies du travail; mais elle doit aussi prémunir contre toute éventualité dangereuse le crédit d'une caisse de l'État, exposée pour près de 200 millions aux exigences impérieuses et inopinées d'une foule nombreuse de créanciers dont les titres sont constamment exigibles.

L'abondance progressive de ces capitaux disponibles conseillera sans doute chaque jour da-

vantage à cet établissement, pour en fertiliser les ressources, de suivre l'exemple de l'institution analogue qui existe en Angleterre et de seconder, par de puissantes avances, les succès des entreprises d'utilité publique qui lui offriraient des gages d'une réalisation certaine et facile.

IMPRIMERIE ROYALE.

L'imprimerie royale est un puissant moyen de publicité qui doit rester dans la main de notre Gouvernement constitutionnel, pour satisfaire avec exactitude et diligence aux exigences nombreuses du contrôle législatif et aux besoins journaliers de tous les pouvoirs, ainsi que pour seconder les travaux de la science, l'étude des langues orientales et les progrès de l'art typographique.

A aucune époque et chez aucun peuple, toutes les parties du service de l'État n'ont été mises en évidence avec plus de promptitude, de méthode et de clarté que par les exposés de l'administration française et par les tableaux de notre comptabilité publique. L'importance et la ponctualité, toujours si impérieuses, d'une impression annuelle de plus de 52 millions de feuilles, pourraient excéder les forces de l'industrie particulière ou attribuer à une entreprise privilégiée les bénéfices

d'un établissement national que la société s'est réservé pour en recueillir, non-seulement un produit éventuel, mais aussi des avantages de gouvernement et d'ordre général que toute autre combinaison pourrait compromettre.

Nous pensons que cette presse royale s'écarterait de sa véritable destination si elle cherchait à opposer une concurrence jalouse à l'imprimerie particulière, mais que ses œuvres officielles ou savantes dont les tributs sont abondamment instructifs pour les esprits laborieux et éclairés, doivent tracer des modèles à la typographie, comme les institutions de Sèvres et des Gobelins en présentent sans cesse à l'émulation de l'industrie nationale ou étrangère, et fournir les secours de ses actives publications aux Chambres législatives, aux divers départements ministériels, aux travaux scientifiques et aux investigations de la France.

PENSIONS DES ÉCOLES MILITAIRES.

La somme de 560,000 fr. versée par les élèves des écoles militaires, n'est comprise au budget que pour rendre hommage au principe qui veut que toute perception et tout emploi de deniers par un mandataire du Gouvernement, soient sou-

mis aux garanties et aux contrôles de la comptabilité publique.

RÉSUMÉ DES SERVICES CONFIÉS AU GOUVERNEMENT.

L'exposé rapide des motifs d'intérêt général qui ont fait confier au Gouvernement plusieurs services industriels pour lesquels il a souvent encouru le reproche banal de *monopole*, a dû démontrer à l'opinion éclairée et impartiale du pays qu'elle est fondée à maintenir chaque année par ses votes législatifs, des priviléges spéciaux dont l'administration n'est investie que pour l'avantage de tous et qui ne sont ordinairement revendiqués qu'au profit de la spéculation privée. Il est facile de s'assurer par un examen consciencieux que le public ne pourrait pas, pour ces différentes exploitations, obtenir d'une libre concurrence tous les avantages qu'il retire de l'action régulière et puissante du Gouvernement, soit pour la qualité et le bon marché des matières qui lui sont livrées, soit pour le bas prix et l'utilité des services qui lui sont rendus. Cette vérité, trop peu répandue, ressort avec tant d'évidence des résultats généraux que nous avons analysés, qu'il est difficile de reconnaître le caractère d'impôt dans les bénéfices de ces diverses branches d'administration,

et qu'il est plus exact de les considérer comme les profits des capitaux avancés et la plus value acquise à l'intelligence et aux efforts du travail; nous pensons donc que la France recueille aujourd'hui, sans aucune compensation onéreuse pour elle, le produit annuel de 130 millions de ces monopoles nationaux qui augmentent la fortune publique et qui ne favorisent que la société tout entière en la dégrévant des impôts qui devraient les remplacer.

REVENUS DES BIENS DE L'ÉTAT.

Le Gouvernement, en sa qualité de tuteur et de fondé de pouvoirs de la grande famille nationale, possède et gère, au profit de tous, les biens qui n'ont point de propriétaire, et recueille dans la caisse commune 43 millions de produits annuels qui ne grèvent ni les contribuables ni les consommateurs.

Domaines.

Les domaines ne fournissent plus que de faibles revenus à l'État qui a dissipé presque toutes ses richesses immobilières dans les temps d'anarchie, et qui a dévoré pendant nos longues guerres et nos troubles politiques une ressource de 4 à 5 milliards en biens-fonds : déplorable résultat de nos désordres, qui a absorbé un capital repré-

sentant deux fois le montant actuel de la dette inscrite.

Les débris de cette ancienne fortune ne se composent aujourd'hui que des reliquats des liquidations arriérées, des épaves et déshérences, et de plusieurs fermages ou loyers de bâtiments et terrains détachés ou affectés à des services publics. La réunion de ces divers articles représente encore 4 millions de recettes.

Domaines engagés.

Nous croyons devoir rappeler à l'administration la promesse qu'elle avait faite le 15 mars 1830, dans son rapport sur les finances, d'assigner un terme définitif à l'apurement des domaines engagés, et de prononcer la déchéance de tous les détenteurs de ces biens qui n'auraient point accompli dans un délai de rigueur les conditions qui leur sont imposées par les lois. Cette décision indispensable aurait pour effet de dégager un grand nombre de propriétés des embarras et des charges éventuelles qui enchaînent leur disponibilité et qui suspendent l'amélioration de leur capital et les progrès de leurs revenus (1).

Créances et ventes mobilières.

On doit ajouter aux produits des biens-fonds les rentrées éventuelles des créances litigieuses,

(1) Voir le *Rapport au Roi sur l'administration des finances*, tome II, *Pièces justificatives*, page 133.

administratives ou politiques, qui rapportent annuellement près de 4 millions au Trésor, et enfin 2 millions de ventes d'objets mobiliers et de reversements des ministères, reconquis au budget par les règles sévères de l'ordonnance du 14 septembre 1822, qui les a repris aux ordonnateurs pour les appliquer aux recettes diverses de chaque exercice.

Forêts.

Le sol forestier a été aussi considérablement diminué par les aliénations des temps difficiles, et il ne reste plus désormais à l'État que 1,099,000 hectares; aux communes, que 1,803,000 hectares; à la Couronne et aux particuliers, que 5,619,000 hectares (1). Cependant, l'épuisement successif de cette précieuse ressource de la France n'a pas affecté d'une réduction proportionnelle le revenu ordinaire de l'État qui en obtient encore 30 millions par année, à cause de l'élévation de prix qui est la conséquence naturelle de la rareté de cette utile production, de l'activité de nos usines et du développement de nos constructions de toute nature. L'administration doit appliquer tous ses soins à la conservation et au repeuplement des

(1) Voir le compte général des finances de l'année 1837, pages 94 et 95.

forêts, et opposer de constantes précautions à la trop courte durée des aménagements, à l'impatience habituelle des coupes communales, aux dangers des défrichements trop nombreux des bois des particuliers, qui sont sans cesse menacés d'une destruction prochaine par l'imprévoyance des usufruitiers et par le morcellement des partages héréditaires.

Salines de l'Est.

La France possède depuis longtemps des salines dans les départements de l'Est ; elle les a acquises autrefois par des traités conclus au prix de ses efforts et de ses sacrifices, et tout récemment encore par une indemnité de 4 millions payée des deniers du Trésor aux inventeurs de sel gemme. Néanmoins, les commotions politiques qui égarent trop souvent les prétentions populaires, ont fait revendiquer cette propriété nationale par un certain nombre d'habitants de cette région salifère, et ont multiplié les tentatives illicites d'exploitations particulières au détriment de l'impôt général et de la concession domaniale du Gouvernement. La facilité avec laquelle s'exerce la fraude dans ces contrées, où le sel se produit si naturellement de toutes parts, a fait réclamer par l'administration de nouvelles dispositions législatives pour la réprimer. Cette demande a été

suivie d'un ajournement trop prolongé, et d'une proposition combattue par la Chambre des Pairs, dans son rapport du 6 juillet 1838, sur la liberté d'exploitation des salines minérales de la France. Nous ne pouvons que nous référer aux conclusions prises à cette époque par la commission législative qui avait été chargée de préparer la délibération de cette question importante.

Elles démontraient, en effet, que cette imprudente liberté attribuerait exclusivement le revenu d'une grande propriété publique à de puissants spéculateurs qui aggraveraient infailliblement les conditions actuelles de la consommation locale; qu'elle amènerait une perturbation inévitable dans l'industrie si digne de protection des marais salants; qu'elle provoquerait de nombreuses exploitations minérales dans plusieurs parties du territoire, et peut-être une production surabondante si multipliée, qu'elle deviendrait bientôt impossible à surveiller dans l'intérêt du Trésor; qu'ainsi le sort d'un impôt de 65 millions se trouverait gravement compromis, si la législature n'était pas appelée à autoriser elle-même toute concession nouvelle; que les départements de l'Est ne payaient aujourd'hui le sel blanc des mines domaniales que cinq sous la livre, c'est-à-dire au taux où cette qualité supérieure se débite à la

raffinerie de Nantes, qui est le centre du commerce du sel marin ; enfin que la seule concession utile à accorder à tous les intérêts serait une réduction sur le tarif de la régie, qui ferait descendre cette denrée à 4 sous la livre, ou au cours le plus bas du sel gris sur les lieux mêmes de production.

Cette mesure financière qui semblait plutôt commandée par la bienveillance que par la justice, n'a pas été adoptée nonobstant les instances de la commission de la Chambre des Pairs chargée de l'examen de la loi représentée en 1840, et qui a définitivement établi, sous certaines conditions, la liberté d'exploitation des salines minérales de la France.

Nous nous bornerons à reproduire ici une partie des conclusions qui ont été opposées pour la seconde fois à l'adoption de ce nouveau système, par le dernier rapport fait à cette Chambre le 9 juin 1840.

« Il a paru à la majorité de votre commission « que l'exploitation des salines domaniales livrée à « l'industrie particulière, avec une perte de capi- « tal et de revenu très-considérable pour l'État, « ne produirait pas dans cette région le sel miné- « ral à un prix plus modéré que celui de 40 c. le « kilogramme déjà promis par l'administration

« aux dix départements de l'Est; que la concur-
« rence des nouveaux concessionnaires serait for-
« cément restreinte et presque toujours rempla-
« cée par une coalition concertée entre un petit
« nombre d'établissements protégés par les condi-
« tions spéciales du projet de loi sur le périmètre
« et la production de chaque fabrique; que la puis-
« sance des capitaux de certains entrepreneurs
« rendrait ordinairement quelques spéculateurs
« les maîtres absolus du marché, et ferait subir
« à la population locale les exigences inexorables
« de la cupidité privée; que les acquéreurs des
« mines du Gouvernement, favorisés surtout par
« des moyens d'exécution perfectionnés à grands
« frais et achetés à très-bas prix, seraient proba-
« blement en mesure de substituer un privilége
« particulier à celui qui profitait jusqu'alors à la
« société tout entière; que les quantités produites
« par tant d'efforts au delà des besoins de la popu-
« lation de l'Est et sur les limites de son terri-
« toire, envahiraient les marchés extérieurs; que
« cette exploitation progressive des salines miné-
« rales s'étendrait bientôt (1) à des régions nou-
« velles dans l'intérieur ou sur les frontières de

(1) Ainsi que dans la plupart des spéculations favorables à l'agiotage, les gens habiles commenceraient et seraient remplacés par des dupes.

« la France, et attaquerait dangereusement les « moyens d'existence que les habitants de l'Ouest « et du Midi trouvent aujourd'hui dans leurs ma- « rais salants; que des fluctuations brusques et « habituelles jetteraient une grande perturbation « dans un commerce qui a obtenu, depuis longues « années, autant de fixité que de régularité pour « toutes les parties du royaume; que la lutte des « exploitations rivales amènerait, en définitive, « plus de préjudices que de bénéfices pour cette « industrie spéciale; que les fréquentes variations « de prix pour une denrée alimentaire de première « nécessité seraient une cause toujours sérieuse de « mécontentement et de malaise social; que si le « nouveau régime de concessions parvenait un « jour à réparer de lui-même, et par l'expérience « de ses propres mécomptes, les désordres que son « introduction semble devoir provoquer, il ne « nous rendrait pas une situation préférable à celle « dont le système antérieur nous a fait jouir jus- « qu'à présent, et nous assure la conservation, au « moyen de quelques dispositions complémen- « taires qui ont été plusieurs fois votées par tous « les pouvoirs législatifs.

« On pourrait donc attribuer à l'esprit de spé- « culation ou au zèle des idées systématiques l'a- « doption d'une réforme très-généreuse en appa-

« rence, mais qui n'assurerait aucune amélioration « réelle, ni au producteur, ni au consommateur, « ni au marchand, et qui préparerait certaine- « ment de grands dommages au Trésor public. « Serait-il possible, en effet, de prévenir et de « réprimer les tentatives de la fraude dont les « chances de succès s'accroîtraient chaque jour « par la multiplicité des nouvelles exploitations « concédées? Les rigueurs dispendieuses de la sur- « veillance financière s'efforceraient en vain de « suivre cette progression croissante, et de se pro- « portionner sans cesse à ce continuel développe- « ment. Bientôt l'administration, hors d'état de « résister aux attaques incessantes de l'intérêt « privé, ne parviendrait qu'à augmenter les char- « ges, les embarras et l'odieux de la perception « d'un impôt qui est déjà exposé, comme toutes « les taxes de consommation, à l'inévitable dan- « ger des préventions populaires.

« Nous répétons en conséquence avec une en- « tière conviction, que ce nouveau régime ouvri- « rait une source dangereuse de dommages et de « difficultés pour l'industrie particulière et pour « le Trésor public, et qu'il compromettrait à la « fois, par une lutte ruineuse des intérêts con- « traires et par la facilité de la contrebande, la

« prospérité du commerce des sels, l'abondance « du revenu de l'État et l'existence même d'un « impôt de 60 à 70 millions.

« Après avoir expliqué les conséquences du « mode d'exploitation établi par sept articles de la « loi que nous examinons, il importe de vérifier « au prix de quels sacrifices l'État devrait acheter « une si grave innovation, et quelle serait l'im- « portance des pertes certaines qu'il aurait à sup- « porter par sa dépossession des salines de l'Est « et du privilége d'exploitation qui s'y trouvait « définitivement attaché en vertu de la loi du « 6 avril 1825. L'abandon de cette grande pro- « priété publique n'a pas même été explicitement « ordonné dans le projet que nous discutons; une « mesure aussi onéreuse n'est que virtuellement « autorisée par ses deux derniers articles et comme « la conséquence naturelle de la résiliation du « bail de la Compagnie. Cette décision implicite au- « rait néanmoins pour résultat de priver le Trésor « d'un fermage annuel de plus de 1,600,000 fr., « de retirer au domaine une concession dont le ca- « pital serait au moins de 32 millions, de déprécier « par ce délaissement la valeur productive des bâ- « timents, des usines et du mobilier industriel de « l'établissement central de Dieuze, et de mettre

« immédiatement à la charge du Trésor 150,000 f.
« de pensions viagères dues aux employés suppri-
« més, 4 ou 5 millions de faux frais et de non-va-
« leurs, restant encore à couvrir sur le fonds social
« engagé par la Compagnie actuelle, enfin des
« dépenses progressives de surveillance et des
« chances incalculables de pertes créées par l'ac-
« tivité de la contrebande.

« Cette partie de notre examen du projet de loi
« nous a donc démontré que ses dispositions se-
« raient aussi préjudiciables pour le présent que
« dangereuses pour l'avenir, et que le régime de
« concessions limitées qu'il accorde à des vœux
« inconsidérés pour une complète liberté d'exploi-
« tation, ne satisferont pas les populations qui re-
« vendiquent sans conditions toute la propriété
« du sol minéral attribuée au domaine public;
« enfin qu'elles seront plus favorables aux espé-
« rances des spéculateurs qu'aux efforts d'un com-
« merce loyal et régulier. Nous avons reconnu
« d'ailleurs que la loi du 24 avril 1806, qui per-
« met aujourd'hui d'exploiter partout ailleurs que
« dans les dix départements de l'Est le sel des
« mines en telle proportion qu'on le désire, et
« d'après une simple déclaration faite au Gouver-
« nement, était bien plus libérale que le régime

« proposé, et qu'elle protégeait bien plus sûre-
« ment tous les intérêts, en décourageant par
« une concurrence illimitée les entreprises de la
« spéculation, et en maintenant toujours cette in-
« dustrie spéciale, soit pour le prix, soit pour les
« quantités, dans les bornes posées actuellement
« avec une modération constante par les besoins
« de la consommation générale. »

Nous n'attendrons que de l'expérience une réponse péremptoire à de si graves objections, et nous souhaitons bien sincèrement qu'elle soit plus convaincante que celles qui nous ont été jusqu'à présent opposées. Mais nous rappellerons, en terminant cet article, que le Ministre des finances a promis à la tribune, sur les observations de la Chambre des Pairs, de ne mettre en vente les usines du Gouvernement qu'avec des précautions particulières et qu'en vertu d'une loi spéciale.

Mines. Nous n'avons aucune observation à présenter sur les redevances fixes et proportionnelles des mines versées dans les caisses publiques par ceux qui veulent jouir de l'usage d'une propriété commune, et qui achètent ce droit de tous pour la somme annuelle de 300,000 fr.

PRODUITS DIVERS ET RÉSUMÉ DU REVENU DES BIENS DE L'ÉTAT.

Il est nécessaire d'ajouter près de 2 millions de recettes accidentelles aux 41 millions de revenus nationaux que nous venons de détailler, pour former la ressource annuelle de 43 millions que l'État reçoit de ses propriétés mobilières et immobilières. On doit aussi y réunir, mais seulement pour ordre, des recouvrements d'avances et des ressources départementales extraordinaires montant ensemble à plus de 8 millions.

PRODUITS COLONIAUX.

Enfin, pour compléter le tableau des produits compris dans le budget de l'État, il faut mentionner, également pour ordre, les revenus d'outre-mer de la possession d'Alger et de nos anciennes colonies ; les premiers s'élèvent à peine à 2 millions, et les seconds ne s'expriment dans notre comptabilité législative que pour le million que l'Angleterre paie à la France, en échange de plusieurs concessions faites à son commerce de l'Inde.

Chaque année, les 2 millions de produits locaux de l'Algérie concourent à fonder les bases

Revenus d'Alger.

de notre établissement en Afrique, avec les 50 millions que le Gouvernement consacre à soutenir l'honneur de cette conquête, et à encourager les espérances de son avenir. Nous faisons des vœux pour que ces sacrifices annuels, dont le montant s'élève déjà à plus de 500 millions, donnent à la France en puissance militaire, politique et commerciale, une prochaine compensation de ses généreuses avances. Mais il est difficile de croire que la proximité de cette longue côte, sans abri pour nos flottes, resserrée étroitement entre le désert et la Méditerranée, et presque dépourvue de population, favorise le développement de notre navigation et de notre force maritime; que le succès même de ses différentes cultures n'ajoute pas aux embarras de notre surabondance pour les produits indigènes, et puisse utilement remplacer, pour les denrées exotiques, celles de nos possessions lointaines; que ses habitants peu agglomérés, et dont les croyances résistent à la civilisation, offrent un débouché important à nos marchandises; enfin, que cette position isolée et sans ressources assure à notre pavillon une plus grande influence en Europe.

Redevance de l'Inde.

Nous croyons devoir recommander encore à l'attention du Gouvernement la demande présen-

tée dans le rapport de la cour des comptes sur l'année 1827, pour que, d'après les règles générales de la comptabilité publique, tous les revenus des colonies soient rattachés au budget de l'État, comme le sont aujourd'hui tous les produits des départements de la France. L'analogie qui existe entre ces deux services justifie suffisamment cette mesure d'ordre qui aurait, nous n'en doutons pas, des conséquences très-favorables à la protection de ces précieuses dépendances de notre patrie. Tout ce qui tend à séparer ces possessions nationales de l'action directe et de la surveillance générale des pouvoirs de l'État, à les soustraire à l'examen et à la prévoyance de la législature, semble relâcher les liens qui doivent les unir à la métropole et les associer constamment à tous les avantages de leur communauté d'intérêts. Nous sommes persuadé que l'isolement de leur régime financier, que le défaut de clarté de leur comptabilité spéciale a contribué souvent à désintéresser les regnicoles et à détourner l'appui tutélaire qui doit s'étendre sur ces possessions lointaines comme sur toutes les parties de l'administration intérieure du pays. Toutes les réticences qui sont opposées au droit du plus fort par la méfiance du plus faible, sont impuissantes

pour préserver ce dernier, et le privent ordinairement de l'assistance qui lui est nécessaire. Nous n'espérons pas cependant que cette amélioration de comptabilité procure à nos anciennes colonies, à ces précieux auxiliaires de notre bien-être et de notre puissance navale, des faveurs aussi généreuses que celles qui sont accordées à la nouvelle occupation de l'Algérie; mais nous pensons qu'elle nous disposerait à mieux remplir toutes les conditions du contrat mutuel qui les unit à la France comme des départements maritimes.

CONCLUSION DU LIVRE PREMIER.

Au moment de fermer la carrière que nous venons de parcourir, nous devons résumer les résultats généraux et les propositions que nous avons successivement présentées sur la législation, l'administration et la perception des revenus publics.

Les développements qui précèdent ont prouvé que le tableau législatif des voies et moyens de chaque exercice comprend, ainsi que nous l'avons annoncé au début de cet examen, 889 millions de produits bruts d'impôts directs et indirects, 130 millions de revenus de services exploités par

le Gouvernement, et 55 millions provenant des propriétés nationales. C'est en accumulant sans aucune distinction ces divers tributs de la richesse de l'État et des particuliers que l'on parvient à grossir au delà d'un milliard le poids apparent des contributions publiques. Mais peut-on ignorer que le Trésor reçoit 173 millions de revenus qui lui sont propres, et qui n'imposent aucune charge à la population ; que les sources mêmes de l'impôt ne versent dans ses caisses que comme un dépôt temporaire, nominalement inscrit au budget, 28 millions de non-valeurs, d'avances et de remboursements ; et enfin que 110 millions sont immédiatement restitués aux services spéciaux des départements, des communes et des colonies? Il ne reste donc en définitive que 762 millions de contributions générales pour subvenir, avec les 173 millions de ressources appartenant à l'État, aux dépenses annuelles de l'administration et du Gouvernement de la France, ainsi qu'au paiement des arrérages et à l'amortissement du capital d'une dette perpétuelle et viagère qui est encore de 250 millions.

Nous avons aussi cherché à démontrer que la réunion de tous les impôts directs dans les mains de l'administration de l'enregistrement pouvait seule

mettre un terme aux tentatives impuissantes et dispendieuses qui ont été si souvent essayées depuis l'origine des quatre contributions directes, pour trouver des bases solides et durables à l'assiette de ces anciens droits et à leur juste répartition; qu'il n'appartenait qu'aux jurisconsultes financiers déjà chargés, sous le triple contrôle des parties intéressées, des tribunaux et de l'administration supérieure, de saisir et de constater, d'après des actes authentiques, les modifications journalières de la propriété; de déterminer, avec une entière connaissance, la véritable force contributive de cette matière imposable, et d'asseoir les taxes individuelles d'après les titres originaux et sur les facultés réelles de chaque propriétaire; que cette réforme ne serait pas seulement féconde en économies, mais qu'elle triompherait, par la puissance de l'ordre et de la méthode, de la fraude considérable qui attaque les produits de l'enregistrement; qu'elle assurerait prochainement le double bienfait de la fixité de l'impôt foncier et d'une égale distribution de toutes les charges qui pèsent sur la propriété, et qu'elle donnerait les moyens d'en alléger le fardeau sans appauvrir le Trésor; enfin, qu'elle réaliserait sans retard les améliorations si vivement dési-

rées dans le régime hypothécaire et dans l'établissement du cens politique.

Nous avons ensuite réclamé la même centralisation des rouages administratifs et la même unité d'action, pour l'application des tarifs et la perception des impôts indirects. Cette double simplification dans l'organisation du travail des revenus directs et indirects nous paraît indispensable au libre exercice de la direction supérieure du Ministre des finances, qui pourrait alors former un conseil intérieur d'administration de ses chefs, moins nombreux, en prendre la présidence pour la solution de toutes les questions importantes, et imprimer plus d'unité et d'ensemble à ses travaux.

Nous avons voulu, en outre, frapper l'opinion générale de la disproportion qui existe entre les taxes de consommation et celles qui grèvent les biens immobiliers, et faire comprendre combien il importe à la justice distributive et à l'intérêt de l'État de ne point abandonner les ressources que nous obtenons des sels, de rectifier et de consolider le système des droits sur les boissons, enfin de préserver d'une ruine prochaine et de racheter, par un prompt sacrifice pécuniaire avec l'impôt du sucre, les dommages qui menacent notre navigation, notre marine, notre commerce, plu-

sieurs branches d'industrie, et l'existence même de nos colonies.

En appliquant notre examen aux droits de douanes établis pour la protection du travail national qui emploie toutes les forces productives de la population de la France, nous avons demandé que des garanties certaines et qu'une prévoyante sécurité fussent accordées aux immenses capitaux et aux innombrables efforts qui exploitent les huit branches principales d'industrie agricole et manufacturière sur lesquelles reposent l'existence et le bien-être de toutes les classes laborieuses. Nous n'avons pas craint de retarder par cette assistance nécessaire le soulagement des consommateurs des produits français; car l'expérience a démontré de la manière la plus évidente à tous les peuples, et surtout à l'Angleterre, que la concurrence extérieure décourage l'émulation d'une impuissante rivalité, tandis que celle de 34 millions d'habitants accélère presque toujours les progrès du perfectionnement et du bas prix sur le marché national.

Nous avons émis le vœu de voir s'abaisser toutes les barrières fiscales qui arrêtent encore le mouvement de la navigation intérieure pour laquelle nous faisons chaque jour de si grands et de

si prévoyants sacrifices, et nous avons en même temps sollicité la protection d'une législation bienveillante, ainsi que des moyens de recrutement pour notre pavillon, qui soutient péniblement une lutte inégale avec les navires étrangers.

En parcourant les services industriels et productifs dont l'exécution est confiée au Gouvernement, nous lui avons indiqué plusieurs améliorations propres à mieux justifier le monopole qu'il exerce au profit de la société. Il nous a semblé conforme à l'intérêt général du pays de maintenir exclusivement dans les mains de l'État la fabrication et la vente du tabac, et d'accroître le revenu de cette exploitation publique par la prohibition successive de la culture indigène qui est à nos yeux un privilége pour quelques-uns, et un préjudice pour tous.

Nous avons cru devoir aussi faire un appel au zèle de l'administration des postes pour éclairer la question d'une taxe uniforme plus modérée pour le port de chaque lettre; et nous avons demandé la suppression du décime rural et la réduction du droit onéreux de 5 pour 100 sur les articles d'argent.

Enfin, nous avons proposé de profiter de la nécessité de refondre le cuivre et de ramener les

pièces d'or et d'argent au système décimal, pour remplacer les sept ateliers monétaires de nos départements par un seul hôtel national, habilement construit dans toutes ses parties, et propre à élever notre monnaie française au rang que nous occupons en Europe dans les arts et dans le crédit public.

Le domaine de l'État ne nous a suggéré qu'une seule observation relative à l'apurement définitif des biens engagés; mais il nous a fourni l'occasion de rappeler les conclusions prises par deux commissions de la Chambre des Pairs, pour la conservation du régime d'exploitation des salines de l'Est.

Nous avons enfin terminé cette discussion par quelques considérations générales sur les produits d'Alger et sur la comptabilité des revenus coloniaux que nous croyons superflu de reproduire dans cette récapitulation de notre travail.

Mais qu'il nous soit permis de jeter un regard en arrière sur les épreuves difficiles du revenu public dans le passé, et de les présenter comme un enseignement à l'avenir.

Les oscillations des produits du budget et de la situation générale des finances ont été très-frappantes, depuis l'institution du gouvernement constitutionnel de 1814 jusqu'à ce jour.

Dans la première période financière des quinze années accomplies en 1830, les produits indirects ont obtenu de la paix et du développement de la fortune publique un accroissement de 212 millions, dont près de la moitié (92 millions) a été rendue à la propriété par des dégrèvements successifs sur les contributions directes. Le Trésor s'est alors enrichi de 120 millions pour supporter les charges d'un arriéré considérable et d'une double invasion étrangère qui avaient élevé sa dette de 62 millions à 192; il était parvenu à la réduire, en 1830, à 162 millions, après avoir accompli la généreuse réparation des confiscations politiques.

Depuis cette époque, 900 millions de besoins extraordinaires ont encore pesé sur la France, qui s'est promptement exonérée de ce nouveau fardeau par des impositions temporaires, des émissions de rentes déjà acquises à l'amortissement, par des ventes de bois, et par l'emploi des reserves antérieures : cependant, elle n'a pas craint d'abandonner en même temps près de 100 millions de recettes sur les boissons, les sucres, les droits de douanes, la loterie et les jeux.

Mais la législature a reporté sur la propriété

récemment soulagée une surtaxe de 60 millions ajoutée en principal et centimes additionnels généraux et spéciaux aux contributions directes et aux droits de l'enregistrement. Le surplus du déficit qui venait de se créer par les exigences du moment et les concessions faites sur divers revenus publics, a été plus que comblé par la progression naturelle du travail et des consommations qui a bientôt repris son cours et rétabli l'équilibre du budget annuel, en lui procurant une nouvelle recette de plus de 80 millions sur les produits indirects et les patentes.

Ainsi, la Providence a beaucoup plus fait pour la prospérité publique que n'avait préparé la prévoyance législative. Toutefois, il serait imprudent de supposer que cette protection providentielle nous réservât toujours d'aussi généreux avertissements, si nous refusions de les comprendre, et si la prudence humaine ne veillait pas, dans les limites de ses lumières, aux destinées financières de l'État. C'est cette dernière considération qui nous a conduit à proposer de constituer un conseil permanent pour la législation de tous les impôts, et à lui demander de fixer aussi exactement que possible, et de rétablir avec le secours du temps, la proportion qui doit exister entre les

différentes charges publiques et la force contributive de chaque matière imposable.

Cette tâche est grande et difficile sans doute, mais nous espérons qu'elle ne serait pas au-dessus du savoir et du patriotisme des hommes appelés par l'élévation de leur esprit et par l'indépendance de leur caractère à dominer et à diriger les intérêts économiques de la France, surtout si la haute pensée de ce conseil s'emparait de l'ensemble des revenus publics, et devait toujours éclairer par des avis préalables les décisions législatives du Gouvernement. Nous répétons donc en finissant, que cette institution nouvelle nous paraît indispensable pour faire suivre graduellement à notre système de contributions publiques les modifications successives de la richesse nationale, pour réparer les inégalités de répartition et améliorer sans secousse le régime actuel des différents tarifs, et pour défendre la propriété mobilière et immobilière, l'industrie manufacturière et agricole, le commerce, la navigation, les colonies et le Trésor de l'État, contre l'instabilité des principes, la divergence des opinions sur l'économie politique, les influences parlementaires mal éclairées, les infatigables instances des intérêts privés, et enfin contre cette incessante mobilité des choses

et des personnes qui abrége l'avenir de chaque industrie, de chaque profession et surtout de l'administrateur et de l'homme public ; fléau destructeur plus rapide que la marche du temps déjà si prompte à renverser toutes les existences et toutes les œuvres humaines.

LIVRE SECOND.

EXAMEN DU CRÉDIT DE L'ÉTAT, DE SA DETTE ET DE SES MOYENS DE LIBÉRATION.

SOMMAIRE.

AVERTISSEMENT.

Du crédit de l'État, considérations générales. — De la dette de la France et de ses moyens de libération. — De l'origine de la dette en 5 pour 100 et du droit de remboursement. — De l'usage du droit de remboursement. — Des exceptions au droit de remboursement. — De l'opportunité politique du remboursement. — De l'opportunité financière du remboursement. — Du choix de la dette à rembourser, dette flottante ou dette inscrite. — Principes et formes du remboursement ou de la conversion des rentes. — Inconvénients du remboursement partiel. — Nécessité d'une adjudication publique de rentes. — Propositions à offrir aux rentiers et aux prêteurs. — Conséquences des propositions. — Moyens de remboursement. — Projet d'articles de loi. — Conclusion du livre second.

AVERTISSEMENT.

Appelé fréquemment dans le cours d'une longue carrière administrative à étudier les mesures les plus favorables à la conservation et au développement du crédit public, dirigé dans cette élaboration difficile par l'expérience des hommes dont le patriotisme habile a su recréer cette puissance financière et en fortifier le gouvernement constitutionnel de la France, nous avons plusieurs fois exposé, dans divers documents officiels, les principes généraux adoptés depuis 1814 par l'administration nouvelle sur cette grave matière, aussi intéressante pour la politique que pour les finances de l'État. Nous avons également exploré par des recherches très-approfondies dans les livres de la comptabilité, dans les actes législatifs de toutes les époques et dans les archives du ministère, tous les faits relatifs à la dette inscrite ou flottante du Trésor. Enfin nous avons été conduit à présenter deux fois le tribut de ces efforts pour la découverte de la vérité, dans les délibérations auxquelles ont donné lieu, en 1838 et en 1840, les projets de lois soumis à la Chambre des

Pairs, sur le remboursement ou la conversion en rentes à plus bas intérêts, des fonds inscrits sur le grand-livre au taux de 5 pour 100.

Nous avons pensé que ces travaux préparatoires sur des questions aussi importantes que celles de notre système de crédit et de nos moyens de libération, et qui sont restées jusqu'à ce jour sans solution définitive, pourraient être utilement recueillis et coordonnés dans ce second livre, consacré, comme toutes les autres parties de cet exposé de notre système financier, aux lecteurs qui cherchent à s'éclairer de toutes les études positives et consciencieuses.

LIVRE SECOND.

EXAMEN DU CRÉDIT DE L'ÉTAT, DE SA DETTE ET DE SES MOYENS DE LIBÉRATION.

DU CRÉDIT DE L'ÉTAT, CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

Les revenus publics ne sont plus aujourd'hui les seules ressources de l'État; les progrès de la civilisation et de la richesse des peuples ont ouvert aux Gouvernements l'inépuisable trésor du crédit. Cette conquête récente de la paix, de l'ordre et de la justice, sur la violence, les dilapidations et l'arbitraire de l'autorité supérieure, est devenue la mesure de la puissance des nations.

Autrefois les propriétés de la Couronne et les taxes payées par les contribuables, à titre ordinaire ou extraordinaire, étaient les seuls moyens d'action du pouvoir; les rigueurs de la fiscalité la plus ruineuse épuisaient bientôt une matière imposable qui opposait sa limite infranchissable

et toujours plus étroite aux exigences des souverains et à la force des empires. La balance des produits nationaux et des besoins publics était la base principale sur laquelle reposait toute la destinée du pays : c'était à son résultat plus ou moins favorable que se proportionnait l'importance relative des royaumes de l'Europe. La prévoyance la plus habile ne pouvait alors entretenir des armées, équiper des flottes, élever des monuments, ni grandir l'influence politique de l'État que par la formation d'une épargne en numéraire laborieusement ménagée et stérilement accumulée dans le trésor du prince. Les seules voies de crédit qui fussent ouvertes à cette époque étaient la vénalité des offices, les emprunts forcés, les prêts sur gages qui entraînaient souvent l'aliénation des impôts, et les avances sur nantissements, dont la ressource matérielle, nécessairement fort restreinte, dépassait encore la valeur d'un secours pécuniaire très-chèrement acheté.

On peut donc affirmer que l'avénement du crédit public a produit une révolution non moins décisive pour la force des Gouvernements que la découverte de la poudre à canon pour celle des instruments de la guerre. Nous ajouterons, en suivant cette comparaison, que l'usage de ces deux

puissances nouvelles présente de graves dangers, lorsqu'il n'est pas soumis à des conditions indispensables de prudence et de modération. Ainsi les emprunts peuvent consommer la ruine d'un État, s'ils dépassent les facultés des peuples et leurs moyens de remboursement, comme l'excès de la poussière fulminante peut briser la main imprévoyante qui l'aurait employée sans discernement et sans mesure. Mais il existera toujours entre ces deux agents de la force publique une distance égale à celle qui sépare les efforts physiques de l'influence morale : les bornes qui arrêtent les premiers sont bien plus étroites que celles où la seconde peut atteindre. Le plus admirable attribut du crédit est de n'avoir d'autre terme que celui de la confiance générale et des ressources qu'elle peut réaliser, c'est-à-dire de s'étendre et de se développer avec la même rapidité et la même énergie que le sentiment de la justice de l'administration, que l'activité du travail national, que la satisfaction et la sécurité de tous les intérêts.

Par la volonté bienfaisante de la Providence, c'est donc en fécondant les sources de la richesse des particuliers, en affermissant les conditions de leur bien-être dans le présent et l'avenir, en réa-

lisant, autant que possible, les espérances de la fidélité de leurs sujets, que les rois de cette ère nouvelle de la politique moderne parviennent à accroître sans mesure des subsides volontaires de l'aisance générale qu'ils arrachaient autrefois à la misère des peuples par les plus déplorables exactions; c'est enfin la prospérité publique qui fait à présent la force militaire et politique des nations, et qui protége les trônes par les secours illimités d'une foi reconnaissante et d'un dévouement inébranlable à la patrie.

Ainsi nous avons vu se créer chez un peuple voisin, par l'habileté de sa politique, par la sagesse de ses lois, et surtout par la stabilité de ses institutions, des capitaux si considérables qu'ils sont parvenus à procurer, pendant le cours de vingt années, 28 milliards de subventions au Gouvernement, sans appauvrir les sources qui les ont versées, et qui sont restées assez abondantes pour suffire non-seulement à ces immenses efforts de la Grande-Bretagne, mais encore à tous les besoins extraordinaires des autres peuples dont la situation offrait aux prêteurs des gages suffisants de solvabilité. Ce marché universel toujours ouvert aux demandes, n'est pas le seul aujourd'hui qui puisse fournir immédiatement les moyens de

lever des troupes, d'armer des vaisseaux, ou de donner l'essor aux améliorations matérielles de la paix. La plupart des grandes puissances ont favorisé, par une législation plus libérale et plus en harmonie avec les mœurs et les lumières du temps, l'accroissement des fortunes mobilières du commerce et de l'industrie qui ne sont plus frappées de réprobation par des avanies et des préjugés barbares, ni rançonnées par des taxes et des confiscations arbitraires. Chaque nation civilisée peut trouver désormais spontanément, dans sa propre richesse ou dans les offres de ses alliés, toutes les ressources nécessaires au soutien de sa grandeur et à la conservation de son indépendance.

Le crédit est donc devenu l'arbitre de la destinée des empires et il en règle l'importance et la durée sur tout ce qui peut consolider ou ébranler les bases de sa confiance générale. Enfin ce n'est plus seulement d'après la balance de ses revenus et de ses besoins qu'il faut apprécier la fortune et la puissance d'un peuple, c'est bien plutôt sur le degré de sagesse, de justice et de loyauté des actes de son Gouvernement; car son caractère et sa conduite lui ouvrent ou lui ferment toutes les mains des capitalistes de l'Europe; seule partie du monde où la civilisation soit assez avancée

pour qu'elle ait pu faire comprendre et fructifier les véritables principes du crédit.

Cependant si l'existence morale d'un État doit être consultée tout entière pour apprécier avec exactitude l'étendue et la force des moyens que le crédit tient à sa disposition, ses règles générales, ses pratiques habituelles d'économie politique et de finances sont aussi des éléments principaux de sa richesse et de sa puissance.

Les impôts doivent être, autant que possible, proportionnés et appropriés aux facultés des peuples et ne jamais étouffer les germes de la reproduction ; les droits protecteurs du travail doivent aussi être calculés de manière à ne pas fermer les débouchés du dehors, mais surtout à sauver les classes ouvrières d'une dangereuse inertie et d'une dépendance ruineuse qui les mettraient, dans leur dénûment et leur faiblesse, à l'inexorable discrétion de l'industrie étrangère ; situation aussi déplorable en politique que désastreuse pour la fortune d'un pays.

Les règles et les proportions de la dépense sont déterminées pour chaque service par la position particulière et les besoins spéciaux des divers gouvernements ; mais il importe toujours de renfermer, dans la plus juste mesure, les fonds que les

grands intérêts de l'État demandent aux producteurs de toutes les classes, et de ne point dépasser, dans la répartition des crédits ouverts aux délégués du pouvoir, la limite des revenus annuels du Trésor. Cette condition principale de l'ordre et de la bonne administration des finances ne doit céder qu'à l'empire de la nécessité la mieux démontrée, qu'à la raison d'État la plus péremptoire, et c'est ordinairement alors par la voie des emprunts plutôt que par celle des contributions additionnelles qu'il convient de pourvoir à l'insuffisance momentanée des produits ordinaires du budget, afin de secourir ainsi les jours difficiles par des anticipations demandées à des temps plus prospères.

Deux formes différentes se présentent au choix de l'administration pour suppléer, par des moyens de crédit, aux ressources de l'impôt; tantôt elle se procure les fonds qui lui sont nécessaires par des prêts qu'elle s'oblige à rembourser à des termes convenus, presque toujours faciles à renouveler et qui constituent une *dette flottante du Trésor* jusqu'au jour de sa libération définitive; tantôt elle reçoit les versements des prêteurs à des conditions habituellement fixées par une adjudication publique, avec la clause expresse

de n'acquitter que la rente annuelle de ces capitaux et de ne pas contracter, pour leur restitution, un engagement formel et exigible à une époque déterminée ; cette seconde partie du passif de l'État a reçu en conséquence le titre de *dette inscrite*.

Nous expliquerons bientôt l'origine, la composition et l'importance relative de ces deux sortes de dettes dans la situation financière de la France ; mais nous devons annoncer que le sentiment de prudence qui conseille de ne grever l'avenir de ces deux charges extraordinaires que pour obéir à l'inévitable loi des circonstances, ordonne en même temps de se ménager des voies promptes et faciles de renouvellement, de diminution et même d'acquittement éventuel de la première, ainsi que des moyens graduels et progressifs d'amortissement et de remboursement de la seconde. Cette grave considération a fait restreindre jusqu'à présent la dette flottante du Trésor presque toujours au-dessous des offres habituelles de ses correspondants et des acheteurs de ses effets en émission, et elle a fait maintenir aussi, dans le budget de chaque exercice, une réserve de fonds affectée au rachat successif des rentes inscrites.

Ces précautions salutaires ne sont pas les seules

que commandent au Gouvernement les règles d'une sage prévoyance ; il est encore indispensable que les nations se dévouent au sein de la paix et de la prospérité de leurs finances, à la réparation de tous les dommages antérieurs et à l'allégement de tous les fardeaux que les temps difficiles ont fait peser sur elles. La diminution de la dette inscrite est alors l'un de leurs devoirs les plus pressants : nous examinerons donc avec toute l'attention que semble exiger une matière déjà longuement controversée, par quels procédés il serait juste et utile de se diriger vers un but aussi difficile à atteindre. En traitant cette grande question, nous serons naturellement amenés à envisager sous tous les points de vue la situation de notre crédit public, l'étendue de nos divers engagements et la puissance de nos moyens de libération. La solution des doutes qui suspendent encore la décision des pouvoirs sur le mode de remboursement de la dette publique est devenue d'autant plus nécessaire, que la paix dont l'Europe a joui depuis vingt-cinq ans a déjà permis à tous les peuples qui nous entourent de rétablir l'équilibre de leurs ressources et de leurs besoins ordinaires, et de réduire par des restitutions de capitaux ou par l'abaissement des intérêts, l'importance de

leurs anciennes obligations : tandis que la France, qui était parvenue à atténuer son passif de plus de 31 millions de rentes, ainsi qu'à réaliser une première fois et même à préparer une seconde fois l'épreuve de cette grande mesure de conversion, dans la période de temps qui s'est écoulée depuis 1816 jusqu'à 1830, a vu sa dette s'arrêter dans sa décroissance et même recommencer à s'élever pendant les dix années suivantes.

Quoique la situation politique et financière du pays ait été assez profondément altérée dans le court intervalle de temps qui nous sépare de la dernière session, pour écarter aujourd'hui toute proposition relative au remboursement de la dette inscrite, il n'en est pas moins indispensable d'examiner encore une question aussi nationale, et d'en préparer avec maturité l'étude et la bonne solution pour une époque plus opportune et plus favorisée par la Providence.

DE LA DETTE DE LA FRANCE ET DE SES MOYENS DE LIBÉRATION.

Le crédit de l'État, presque toujours inconnu de notre patrie dans les temps antérieurs à 1814, a été fondé, au milieu même de ses derniers revers et sous l'empire de la nécessité, par la cou-

rageuse résignation du pays à supporter toutes les charges d'une pénible libération. La bonne foi religieuse avec laquelle il a rempli les engagements de l'adversité, a fait ouvrir à son administration toutes les sources des fortunes privées. Nous avons déjà prouvé que cette puissance moderne du crédit était une des conquêtes les plus précieuses de la civilisation des peuples : les esprits généreux et prévoyants qui veulent en conserver les bienfaits, doivent repousser avec énergie toute mesure susceptible de porter atteinte aux sentiments de justice et de loyauté qui sont les bases de cette grande œuvre de notre patriotisme.

Dans la discussion à laquelle nous allons nous livrer, nous devons donc examiner si le Gouvernement a le droit de rembourser le capital des rentes inscrites; si l'administration doit user de ce droit; s'il comporte des exceptions; si l'application en est opportune d'après la situation du pays et l'état actuel de ses finances; si ce remboursement doit s'appliquer à la dette flottante ou à la dette inscrite; quels sont les principes et les formes à suivre pour le remboursement du capital ou pour la conversion des anciens titres en nouvelles rentes d'un intérêt moins élevé que les précédentes; enfin, quelles seraient les consé-

quences de nos opinions et les résultats probables de celles qui ont été plusieurs fois émises sur le même sujet par le Gouvernement et par les Chambres législatives.

DE L'ORIGINE DE LA DETTE EN 5 POUR 100 ET DU DROIT DE REMBOURSEMENT.

Pour éclairer cet examen, il est nécessaire de rappeler sommairement les contrats passés avec les créanciers inscrits sur le grand-livre, et de faire connaître, depuis son origine, la nature et l'importance de la dette jusqu'à sa situation actuelle.

En parcourant les actes financiers du Gouvernement de la République, si nous condamnons encore les coupables égarements de cette époque, nous devons reconnaître aussi que l'apurement général, qui a fait sortir du chaos de nos dettes antérieures un seul grand-livre et un titre unique pour les divers créanciers, a réalisé l'une des améliorations les plus favorables à l'ordre et au crédit public, trop promptement sacrifiés l'un et l'autre aux passions révolutionnaires et aux dilapidations commencées en 1793 par la Convention nationale et consommées par le Directoire en 1797.

Les 5 pour 100, consolidés en vertu des lois des

24 août 1793 et 30 septembre 1797, ont atteint, à la clôture des liquidations de ce régime de violence et d'iniquité, la somme de 41,717,607 fr., seul et faible débris d'une dette annuelle de 175 millions, dont la banqueroute s'était cachée sous des compensations illusoires.

On doit se rappeler également que la misère et l'effroi de la plupart des créanciers primitifs leur ont fait vendre leurs titres originaires, au moment où la liquidation en fut suspendue par l'exécution de la loi du 30 septembre 1797, à des acquéreurs plus aventureux qui en sont devenus propriétaires au prix courant d'une seule année d'arrérages pour le capital abandonné par leurs malheureux prédécesseurs.

Sans arrêter notre pensée sur ces affligeants désordres, qui frappaient en même temps l'agriculture, le commerce et l'industrie par un inflexible maximum, les transactions publiques et privées par le papier-monnaie, et la propriété mobilière et immobilière par la confiscation, nous nous bornerons à ajouter que nous avons tous définitivement accepté la part qui nous a été faite dans ce commun désastre, si ce n'est cependant après avoir racheté le domaine national de l'odieux de cette confiscation et d'une dépréciation politique aussi

onéreuse pour le Trésor et pour le pays que pour les nouveaux propriétaires. Ce grand acte de réparation a marqué le terme des sacrifices que l'amour de la patrie nous a fait supporter, et qui ne nous paraîtront jamais trop chers, s'ils peuvent préserver l'avenir des fautes passées. Dans le débat financier qui nous occupe, effaçons donc de notre mémoire ces déplorables souvenirs, comme se sont effacés des pages du grand-livre, par l'incessante mobilité des transferts, presque tous les noms de ces anciennes victimes de nos malheurs publics.

Il est certain, en effet, que les inscriptions, en très-petit nombre, qui portent encore l'empreinte de cette législation spoliatrice, ne s'élèvent plus aujourd'hui qu'à une somme fort peu considérable. Il semble d'ailleurs impossible de ne pas reconnaître, dès l'origine de la dette, un droit de remboursement qui a été consacré dans tous les temps et qui se trouve explicitement rappelé dans les expressions mêmes du rapport présenté avec la loi du 24 août 1793. Le Gouvernement a fixé le capital des 5 pour 100 consolidés en réglant au denier vingt les liquidations dont ils étaient les valeurs représentatives, et en recevant au même taux ces nouvelles rentes en paiement du domaine

national. Il déclare en outre à ses créanciers « qu'à défaut d'argent dans ses caisses, il offre des biens-fonds pour le remboursement de ses dettes. » L'article 81 de la loi du 24 août 1793 décide que « toutes les créances au-dessous de 1,000 fr. de « capital et tous les contrats au-dessous de 50 li- « vres de rentes seront remboursés en assignats. » On voit à la page 12 du rapport de cette loi les paroles suivantes : « Nous n'aurions pas terminé « notre travail sur la dette publique, si nous ne « vous présentions les moyens d'en opérer le rem- « boursement. » On trouve aussi dans l'exposé fait sur la dette viagère cette réflexion décisive : « La nation pourra toujours rembourser la dette « consolidée lorsqu'elle le trouvera convenable. » L'éventualité de ce remboursement est prévue dans la loi pour les cas d'oppositions. « En ne faisant pas mention du capital, dit encore l'administration de cette époque, la nation aura toujours dans sa main le taux du crédit public, un débiteur en rente perpétuelle ayant toujours le droit de se libérer. » Elle ajoute enfin que ce capital n'a pas été exprimé pour que le rachat au-dessous du pair n'ait pas « l'air d'une banqueroute partielle. »

Jamais aucun pouvoir, fût-ce même le despotisme ruineux de 1793, n'aurait osé grever l'ave-

nir d'une dette sans terme; aucune nation n'aurait voulu souscrire un engagement aussi contraire à toutes les règles de la prévoyance et du droit commun. Lorsque cette exorbitante disposition n'est exprimée dans aucun texte légal, par quel effort d'interprétation prétendrait-on enchaîner en quelque sorte l'État à sa mauvaise fortune, et arguer contre lui, pour une telle contrainte, d'une législation qui a brisé ses liens avec les créanciers inscrits, en ordonnant le remboursement fictif des deux tiers de sa dette? Le remboursement réel du troisième tiers, virtuellement réservé par la loi du 30 septembre 1797, ne devait pas être consacré par une reconnaissance explicite, à cause de la détresse du moment, qui aurait fait considérer toute disposition expresse sur ce point comme une promesse dérisoire. Aucun État ne pourrait consentir à l'abandon d'une réserve aussi incontestable, que s'il avait été assez imprudent pour en stipuler la renonciation formelle. L'abus d'un droit légitime, violemment exercé par l'anarchie, ne saurait en interdire l'usage aux pouvoirs amis de l'ordre et de la justice; l'application perverse d'un principe bon en lui-même ne doit pas étouffer pour toujours le germe du bien qu'il promet à l'avenir.

La faculté de se libérer a été constamment accordée à tous les débiteurs; ce principe fondamental des transactions des particuliers et des gouvernements n'a jamais reçu aucune atteinte, et est devenu inattaquable. Il importe en outre de remarquer que la presque totalité des 42 millions qui forment la première création des 5 pour 100 ont cessé depuis longtemps d'appartenir aux créanciers dépouillés en 1797, et se trouvent confondus avec les effets publics de toute origine dans les mains de nouveaux propriétaires qui les ont presque toujours acquis fort au-dessous du pair.

La dette s'est accrue sous le Consulat et l'Empire : 1°. de 4,586,000 fr. de rentes appartenant à des provinces étrangères réunies à la France; 2°. de 11,254,000 fr. appliqués à l'acquittement de l'arriéré antérieur à 1809; 3°. et enfin de 5,750,000 fr. inscrits au nom de la caisse d'amortissement et du domaine extraordinaire, pour servir en partie au paiement des dépenses publiques, et, en outre, pour fonder des dotations en faveur des grands officiers de la Couronne ou d'autres serviteurs de l'État. Ces créations nouvelles ont ainsi porté les arrérages annuels de la dette inscrite au 1er avril 1814 à 63,307,637 fr.

Une partie des rentes d'origine étrangère a été

reprise au moment où les provinces conquises furent séparées du territoire français. Les paiements effectués, en effets publics au pair, à d'anciens fournisseurs et entrepreneurs de services dont les liquidations s'étaient arbitrairement prolongées et subissaient ainsi d'injustes diminutions, témoignent assez de l'indifférence du chef du Gouvernement pour le crédit public, presque toujours sacrifié dans une lutte continuelle entre la violence du pouvoir et les ruses d'une mauvaise foi plus habile. La suppression des charges de la couronne impériale et le retour à l'État de plusieurs des dotations accordées, ont amené l'extinction d'une partie de ces valeurs.

Au surplus, les émissions de rentes de ce nouveau gouvernement sont toutes placées sous une législation qui a fortifié le droit de remboursement des effets publics, en fixant, dans le texte même de la loi du 21 floréal an 10, à la somme de 100 fr. le capital réel de chaque 5 fr. de rente, valeur nominale qui avait été déjà la base des liquidations antérieures, du paiement des domaines publics, et des rapports officiels qui ont expliqué les motifs des lois des 24 août 1793 et 30 septembre 1797.

Il n'y a pas lieu de s'étonner qu'un souverain

qui ne s'appuyait que sur sa propre force et qui avait si peu de foi dans le crédit, malgré les secours qu'en obtenait déjà l'habile probité du Ministre du Trésor (1), n'ait considéré les rentes que comme un moyen de se défendre contre les exigences de ses créanciers, ou comme une ressource offerte à sa munificence. On s'explique également le manque de sollicitude du Gouvernement pour éteindre une dette aussi peu considérable, et dont le maximum avait été arrêté à 50 millions par la loi du 21 floréal an 10.

Il n'a été pris à cette époque que des mesures sans résultat pour l'amortissement des rentes dont la dotation a été détournée de son affectation spéciale, jusqu'à la loi du 28 avril 1816, qui a fondé une caisse indépendante de l'action du Trésor. Le remboursement au pair des 5 pour cent ne pouvait pas être sérieusement prévu pendant le cours d'une période financière qui avait à peine élevé leur cours moyen au-dessus de 50 fr.

Il est seulement nécessaire de constater qu'à dater de 1802 l'administration a écrit en tête de chaque extrait d'inscription, la désignation formelle de 5 *pour* 100 *consolidés*, déclaration

(1) M. le comte Mollien.

décisive, qui n'a fait succéder ce nouveau titre à celui de *rentes perpétuelles*, que dans l'intention de fixer, de la manière la plus manifeste, leur capital remboursable, d'en fonder la consolidation, suivant le texte du rapport fait au corps législatif, par l'affectation spéciale des contributions directes, et de ne plus laisser aucun doute sur la valeur réelle dont l'État s'est reconu débiteur envers les porteurs de ces extraits du grand-livre qui, à peine renouvelés, se sont répartis, comme les précédents, sans aucune distinction d'origine, entre tous ceux qui les ont reçus directement de l'administration ou qui les ont volontairement demandés aux échanges de la Bourse.

A dater de 1814, et par la résolution patriotique du Ministre des finances (1), une ère nouvelle s'est ouverte pour le crédit. Ce précieux moyen de gouvernement est devenu notre providence dans les jours de détresse, et le germe fécond de la prospérité renaissante du pays : c'est avec son unique secours que la France a pu solder la rançon d'une accablante occupation militaire aux peuples si longtemps tributaires de ses victoires, faire honneur à tous ses anciens engagements et pré-

(1) M. le baron Louis.

parer le développement rapide de la richesse nationale. L'appui de la confiance publique et le dévouement d'une généreuse résignation ont été plus puissants que la force des armes pour sauver la fortune de l'État, et pour lui faire supporter le fardeau de la double invasion qui a pesé sur la France en expiation de sa gloire.

Ainsi se sont immatriculés sur le grand-livre des 5 pour 100 :

L'arriéré créé avant 1810, pour.....	2,129,867
Celui qui s'est formé de 1810 à 1816, pour.	29,186,921
Le remboursement des biens des communes, ordonné par la loi du 20 mars 1813.... ...	2,632,433
Les droits de la Légion-d'Honneur.....	240,000
Ceux de quelques titulaires de cautionnements.....	2,654
Enfin, les dépenses relatives aux invasions étrangères.....	95,780,895
Cet accroissement de....	129,972,770
de rentes a élevé la dette annuelle léguée par les temps difficiles aux jours réparateurs à la somme de....	193,454,709
Les engagements personnels contractés dans l'exil du roi Louis XVIII, et l'expédition d'Espagne y ont ajouté.....	5,499,653
Et ont porté les émissions de ces fonds avant 1830 à.....	198,954,362
Les annulations prononcées par les lois, les rachats successifs de l'amortissement et la conversion des rentes 5 pour 100 en valeurs nou-	
A reporter.... ...	198,954,362

Report.....	198,954,362
velles d'un intérêt moins élevé, avaient déjà retranché de cette dette.....	72,248,020
et réduit son ensemble à.....	126,706,342
lorsque les besoins extraordinaires des exercices 1831 et 1832 sont venus s'inscrire pour.....	15,779,016
et ont rendu l'État débiteur de.....	142,485,358
Cette dernière somme a été encore atténuée par des annulations et des rachats montant à..	7,907,721
qui ont enfin ramené les 5 pour 100 restant à rembourser aujourd'hui à.....	134,577,637

Depuis 1814, la consolidation forcée des créances publiques au pair n'a plus été appliquée que pour obéir aux lois précédentes, sur l'arriéré antérieur à 1810 et sur le remplacement des biens des communes. Ces deux reliquats de liquidations ont marqué le terme de ces transactions léonines qui ont été plus ruineuses encore pour l'État que pour ses créanciers. Toutes les autres parties de nos dettes ont été soldées intégralement, soit par des remises directes d'effets publics à des cours librement acceptés, soit à l'aide d'emprunts en numéraire, pour lesquels les prêteurs ont reçu du Trésor les 5 pour 100 d'après leur prix vénal et au taux moyen de 75 fr. 27 c. $\frac{1}{2}$.

Les 135 millions de rentes de cette nature, délivrées par le Trésor depuis 1814, loin de com-

primer l'essor du crédit, ont été pour ainsi dire le puissant levier qui a élevé graduellement leur cours vénal au delà du pair dès l'année 1824. A cette époque décisive, la législature a cru qu'il était de son devoir d'arrêter immédiatement l'action du rachat des 5 pour 100 devant la limite textuelle de son contrat : toutes les transactions particulières des rentiers, faites pendant les treize années suivantes, ont été placées sous l'influence de cette détermination aussi juste que prévoyante.

On s'est demandé alors, comme on le fait aujourd'hui, si la libération du pays pouvait être suspendue par le progrès même de sa richesse et de sa prospérité; si, au milieu de cette période financière de quinze années qui a vu grandir le revenu indirect de 212 millions, dégrever l'impôt direct de 92 millions et décroître la dette inscrite de 31 millions de rentes, il fallait renoncer tout à coup à soulager l'avenir avec les ressources surabondantes du présent; enfin, si le remboursement au pair des effets publics devait accomplir ou violer les anciens engagements contractés par le Trésor.

Cette question importante a été presque unanimement résolue en faveur du remboursement par le vote de la loi du 1er mai 1825, après avoir été

éclairée par la discussion approfondie dont elle a été l'objet entre l'administration et les Chambres. La justice de cette mesure a été plus manifestement démontrée ensuite par l'option spontanée d'un grand nombre de rentiers, qui ont échangé, de leur propre mouvement, près de 32 millions de 5 pour 100 contre des 3 et des 4 $\frac{1}{2}$ pour 100.

Ce droit a été définitivement consacré par l'article 6 de la loi du 10 juin 1833, qui dispose en termes exprès de la réserve de l'amortissement *pour le rachat ou le remboursement de la dette consolidée*, aussitôt que l'exécution de ce dernier mode de libération aura été réglé par une loi spéciale. Enfin il a été encore plus évidemment avoué par le jugement toujours sûr de l'intérêt privé, qui semble vouloir arrêter la valeur du 5 pour 100 dans la limite où il croit que le Gouvernement doit renfermer le respect des droits acquis, et se préparer d'avance au remboursement ou à la conversion que peut lui commander un jour la voix de l'intérêt général. La seule menace de cette mesure, dans un pays qui comprend le crédit public, ne suffirait pas pour expliquer une telle résignation, si la conscience du droit du Trésor n'avait pas déjà averti l'opinion prévoyante

des rentiers sur la décision ultérieure de la législature. La sagacité de l'acheteur, qui n'est trompée par aucune prévention, lui fait accepter à l'avance un intérêt inférieur à 5 pour 100, et escompter, dès aujourd'hui, sur le cours de cet ancien effet public, une plus value de 8 à 10 fr., qu'il espère retrouver plus tard dans l'un des nouveaux fonds qui doit le remplacer.

Indépendamment des motifs puisés dans des paroles dont l'autorité ne paraîtrait pas suffisante, dans des principes de droit commun dont l'application rigoureuse serait contestée au pouvoir, ou dans une législation spéciale qui ne semblerait pas assez explicite, n'est-il pas évident qu'un État soumis aux vicissitudes d'un avenir sans limite ne peut pas toujours s'arrêter dans la voie des emprunts, et que, s'il suspend sa libération pendant sa prospérité, il ne saurait échapper tôt ou tard à la cruelle fatalité de la banqueroute? Le remboursement de sa dette est une de ces nécessités politiques, une de ces lois impérieuses de la société qui fondent le droit public des gouvernements.

Il existe enfin une considération décisive pour résoudre tous les doutes qui subsisteraient encore sur la réduction de la dette, par le rembourse-

ment ou par l'abaissement du loyer annuel de son capital; c'est qu'aucun pouvoir n'a le droit d'imposer à la société tout entière et de faire payer au Trésor par les contribuables une prime d'assurance progressive de 1 à 2 pour 100 pour mettre le créancier de l'État à l'abri de la détérioration naturelle du numéraire, préjudice inévitable qui atteint le capitaliste dans toutes les autres situations, et pour constituer à perpétuité, aux dépens du pays et au profit des rentiers, un privilége tout à fait contraire à l'essence même de la propriété mobilière des effets publics. Le Trésor deviendrait ainsi le seul débiteur qui verrait s'aggraver le poids de ses charges au milieu même de la richesse et de la prospérité générale. Une semblable disposition n'aurait jamais été votée par une assemblée législative; elle ne pourrait pas se montrer dans nos codes, ni s'y introduire sous une forme implicite, sans que la raison publique la repousse et la démente, comme nous le faisons aujourd'hui. On ne combat pas avec les lois contre la nature des choses; aucune volonté ne résiste à la force destructive du temps, et ne rend immuable une valeur qu'elle affaiblit sans cesse : l'autorité des gouvernements est impuissante pour secouer le joug fatal de la nécessité

ou pour le détourner de la tête qui doit le porter et le faire peser sur une autre.

On peut donc conclure avec les hommes d'État de tous les pays, avec les législateurs de tous les temps, et même avec un grand nombre de propriétaires de 5 pour 100, que le droit de remboursement est désormais consacré par l'autorité de la chose jugée, et qu'il ne peut plus être contesté que par la préoccupation de quelques parties intéressées, par la prévention qui survit aux mesures violentes et injustes des régimes antérieurs, enfin par l'anxiété toujours honorable d'une conscience mal éclairée.

DE L'USAGE DU DROIT DE REMBOURSEMENT.

Mais la loi suprême du Gouvernement, pour user de ce droit, comme de tous les autres, est évidemment celle du bien public; il convient alors d'examiner si cette grande mesure est à la fois juste envers tous et favorable à l'intérêt du pays. Ainsi que nous l'avons précédemment exprimé, la prudence exige que les fruits de la paix réparent les dommages de la guerre et de la mauvaise fortune. Une nation qui s'abandonnerait aveuglément aux bienfaits de la Providence, sans se prémunir contre des vicissitudes contraires, s'exposerait, en finances comme en politique, à de

graves embarras et à de funestes déceptions. La libération des temps difficiles est le devoir le plus impérieux des jours de l'abondance. Trop de confiance dans l'avenir ne saurait préparer que le déficit et l'insolvabilité du Trésor; la prospérité prévoyante doit toujours s'imposer le remboursement des charges du malheur.

L'un des points principaux de cette discussion doit avoir pour objet de mesurer l'importance actuelle de la dette, et de déterminer la juste proportion qu'elle peut conserver désormais avec les ressources probables et les besoins éventuels de l'État. Cette appréciation est sans doute fort difficile, puisque les bases en sont aussi mobiles que les chances variables de notre destinée. Si nous établissons nos calculs sur la situation présente des finances et de la richesse générale, nous serons conduit à conclure que les 166 millions de rentes de toute nature inscrites sur le grand-livre ne dépassent aujourd'hui ni les besoins des capitalistes, ni les moyens du Trésor, et qu'ils répondent assez exactement aux convenances particulières comme à l'étendue de notre crédit.

Mais si nous portons un regard éclairé par l'expérience sur des circonstances qui pourraient altérer notre position financière, nous croirons sans doute indispensable de diminuer le poids de ces

166 millions pour des époques où il serait trop lourd à supporter avec de nouvelles charges extraordinaires. C'est à la sagesse du Gouvernement à fixer ce maximum approximatif de la dette ordinaire de la France, qui n'avait été porté qu'à 50 millions sous l'Empire, et qu'on pourrait élever sans imprudence à plus du double de cette somme avec le développement déjà assuré de nos revenus annuels et du crédit de l'État.

On est d'accord aujourd'hui sur la nécessité politique et financière de ne pas rompre, après le retour de la prospérité, tous les liens qui unissent la fortune du Gouvernement à celle de ses créanciers, et de conserver encore les pages du grand-livre aux capitaux qui iraient chercher ce genre de placement à l'étranger, s'ils ne le trouvaient plus en France.

L'administration serait d'autant plus fondée à ne pas faire descendre au-dessous de 120 millions de rentes la limite de nos fonds publics, que la décomposition raisonnée de ses éléments actuels conduit à reconnaître que 65 (1) millions de ces

(1) Voir l'*État des Rentes* 5 *pour* 100, *par classes de propriétaires*, et la *Situation des Rentes* 5 *pour* 100 *frappées d'une clause restrictive*, à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

valeurs sont à peu près immobilisés, dans les mains de certains propriétaires, par des causes inhérentes à leur nature et à leur destination spéciale. Il ne resterait donc, dans cette hypothèse, en effets disponibles sur le marché que 55 millions pour satisfaire aux placements journaliers des petits et des grands capitalistes. Cette dernière considération doit convaincre tous les esprits de la modération du maximum proposé. Il faut maintenant examiner si l'on doit se borner au rachat progressif de la dette par l'amortissement, pour parvenir à ramener à cette proportion nécessaire la quotité habituelle des rentes inscrites.

Ce puissant moyen de libération se trouve désormais très-affaibli et exclusivement restreint aux 24 millions de 3 pour 100, qui sont les seuls effets publics restés au-dessous du pair. La lenteur et l'insuffisance de son action libératoire sont donc devenues frappantes pour soulager l'avenir du fardeau des 46 millions de rentes qui semblent encore excéder les calculs de la prévision que nous venons d'établir pour réduire le chiffre de 166 millions au maximum de 120 millions. Il serait impossible aujourd'hui de demander que les fonds d'amortissement s'appliquassent à l'extinction des valeurs parvenues au-dessus du cours de

100 fr. : la loi, d'accord avec la raison et la justice, n'a pas voulu grever le budget d'un engagement qui n'a jamais été contracté par le Trésor, et faire tourner au détriment des contribuables la plus heureuse amélioration de la fortune publique.

Nous ne nous sommes pas arrêté à la pensée de ne jamais rembourser le 5 pour 100, parce qu'indépendamment de ce qu'il y aurait d'exorbitant à accorder aux rentiers la faveur d'un accroissement de capital de 20 à 30 pour 100 sur le cours actuel de ces effets, et à grever indéfiniment le pays du poids d'une dette immuable, cette décision imprimerait rétroactivement à la première conversion, proposée par la loi du 1er mai 1825, et acceptée jusqu'à concurrence de 32 millions de rentes par les porteurs du 3 et du 4 ½ pour 100, un caractère de déception à leur égard qui ferait ressortir encore davantage l'inconséquence et la prodigalité d'une concession aussi large au profit de ceux qui ont repoussé cette première proposition du Gouvernement.

Il résulte des considérations précédentes que la diminution des charges annuelles de la dette ne doit pas seulement être poursuivie sur les fonds au-dessous du pair par les moyens ordinaires de

l'amortissement, mais aussi sur ceux qui sont au-dessus du pair, par une combinaison désormais adoptée dans tous les États de l'Europe, et qui consiste à offrir le remboursement ou la conversion des rentes inscrites en nouvelles rentes d'un moindre intérêt.

DES EXCEPTIONS AU DROIT DE REMBOURSEMENT.

Mais quelles sont les conditions imposées à l'accomplissement de la libération de l'État, ainsi que les exceptions qu'il semblerait juste d'apporter à l'exercice de ce droit de remboursement ?

Nous avons déjà fait apercevoir que le Trésor n'a plus qu'un seul ordre de créanciers, que presque tous les titres actuels ne gardent aucune trace de nos désordres financiers et politiques, et que la plupart de leurs derniers propriétaires, non-seulement sont étrangers à tous les préjudices supportés par les cédants primitifs, mais se sont rapidement enrichis de tous les bénéfices créés pour eux par les progrès de notre crédit public. Cependant des voix généreuses pourront s'élever en faveur de ceux dont les inscriptions conservées accusent encore la banqueroute révolutionnaire ou les rigueurs des liquidations de l'Empire.

La première de ces deux classes de rentiers n'est plus représentée distinctement sur le grand-livre que par quelques noms devenus très-rares sous l'influence du temps et de la mobilité inhérente à cette nature de propriété; la seconde ne se compose plus que des communes, dont les biens, vendus plus de 87 millions au profit de l'État, n'ont été inscrits que pour une rente de 2,632,448 fr.

Nous ne croyons pas devoir, pour cette première catégorie, insister sur le respect que l'on doit au malheur, dans la crainte d'être entraîné trop au delà des limites qu'une justice impartiale impose à l'État envers tous ses créanciers : peut-être même que le hasard qui a conservé pour quelques-uns les vestiges de si nombreuses spoliations, ne paraîtra pas un titre suffisant pour les relever seuls des arrêts d'une commune destinée.

Quelque violente que soit la fiscalité des décomptes qui ont servi de base à l'échange des biens communaux, nous ne pensons pas non plus qu'il soit à propos de séparer leurs droits de ceux des créanciers qui ont subi les décrets de l'arriéré et de la déchéance, surtout lorsqu'il est constant que la propriété immobilière, véritable main-morte presque toujours improductive sous l'administra-

tion collective des communes, a été remplacée par un revenu net mieux approprié à leurs besoins.

Du moment où le remboursement de la dette est considéré comme l'exercice d'un droit qui appartient légalement à l'État comme un acte d'intérêt général, il est impossible d'élever un doute sur le devoir du Gouvernement d'y soumettre, sans distinction, tous les porteurs de 5 pour 100, quelles que soient la quotité et la nature de leur propriété; car cette propriété spéciale doit rester soumise, dans ses différentes formes, aux conditions que les chances de la fortune, la nature des choses et la législation du pays imposent à tous les possesseurs de biens mobiliers et immobiliers qui composent la richesse publique; elle ne saurait échapper seule à la décroissance forcée que le temps fait subir à la valeur représentative des capitaux monétaires. Le Trésor n'est point passible d'une déperdition graduelle qu'il n'a pas dû prévenir, qui est inhérente à la nature même des effets publics et qui influe nécessairement sur leur prix vénal. Le créancier ne peut jamais exercer aucune revendication contre son débiteur pour tout dommage résultant d'une force majeure indépendante de leur stipulation

mutuelle; cette puissance supérieure aux clauses même des contrats est exclusive de toute garantie entre les contractants. Ainsi les inscriptions appartenant à des parties placées sous les liens divers d'une cause légale, n'ont aucun prétexte à opposer à l'application d'une mesure fondée à la fois sur les principes du droit commun, sur ceux du droit public, sur la loi naturelle et sur les règles précises de nos codes, qui n'ont établi aucun privilége en faveur de telle ou telle nature de propriété, pour la soustraire aux effets inévitables de la dépréciation du numéraire et d'une libération toujours facultative en matière de rentes constituées.

Vous ne pouvez écrire, en effet, en faveur de qui que ce soit, dans les pages du grand-livre, que 100 fr. de capital placés sur l'État valent encore 5 fr. de rente, lorsque vous déclarez en même temps, comme un fait impérieux et notoire, que cette somme ne produit plus réellement qu'un intérêt inférieur à ce taux désormais trop élevé. N'ébranlez pas, dès le début de cette grande opération, par une contradiction aussi impolitique, la foi qu'il importe de donner à vos paroles, parce qu'elle sera toujours votre meilleure justification et la principale condition du succès.

Dans le cas même où il conviendrait aux par-

ticuliers comme au Gouvernement, en sa qualité de tuteur de certains intérêts, de ne pas affaiblir, par la conversion de leurs titres, le revenu fixe de plusieurs dotations ou affectations publiques et privées, ce serait seulement, au moyen d'une constitution complémentaire de rentes nouvelles, que ce revenu primitif devrait leur être conservé, mais non pas par le maintien d'anciennes inscriptions, dont le titre seul démentirait les déclarations opposées du pouvoir et infirmerait gravement l'autorité de sa propre conviction auprès de ceux auxquels il s'efforcerait de la faire partager. D'ailleurs serait-il raisonnable de conserver dans quelques mains privilégiées des valeurs frappées de nullité dans toutes les autres, qui, par conséquent, n'auraient plus de cours, ne seraient plus négociables et resteraient immobilisées à perpétuité dans les pages du grand-livre de la propriété la plus disponible et la plus mobile?

Toutefois, il conviendra d'examiner si les inscriptions des donataires, qui n'ont pas été fondées définitivement en principal à leur profit, et qui n'attribuent que des arrérages annuels aux titulaires de ces dotations, ne devraient pas être affranchies de toute réduction d'intérêts et transportées, à titre de charge réversible ou non ré-

versible, suivant les clauses de la concession primitive, sur le grand-livre des pensions de l'État, où ils trouveraient une place beaucoup plus conforme au caractère spécial de leur titre originaire.

Ces conclusions contre des exceptions plusieurs fois proposées et vivement débattues, ne paraîtront trop sévères qu'à celui qui refuserait au Gouvernement les droits qu'il accorde à la société, et qui n'admettrait pas, au bénéfice de tous, les conditions qu'il accepte pour chacun de ses membres, enfin qui, toujours aveuglé par une injuste préoccupation du passé, n'aurait point encore reconnu que le Trésor public n'est plus la cassette du prince, mais la caisse commune d'où la main économe du pays peut seule retirer, pour le bien général, les ressources que sa prévoyance y a volontairement apportées.

DE L'OPPORTUNITÉ POLITIQUE DU REMBOURSEMENT.

Cependant, nonobstant l'évidence de son droit à rembourser la dette inscrite, l'administration ne saurait sans une coupable imprudence s'en reposer exclusivement sur la force de conviction qu'elle lui prête pour entreprendre une opé-

ration aussi difficile dans son but que délicate dans ses conséquences.

Les souffrances multipliées qui ont été la suite de nos dissensions politiques, les sacrifices accablants qu'elles nous ont trop fréquemment imposés, ont laissé dans la population, fatiguée de tant d'épreuves, des impressions douloureuses dont l'amertume peut n'être pas suffisamment adoucie par le retour de l'ordre, de la paix et de l'aisance générale. La secousse inévitable que produit toute nouvelle demande de tributs, ou toute diminution de jouissances, imposées à la fortune privée, soit par les tarifs des contributions, soit par l'économie prévoyante de l'administration, commandent toujours au pouvoir une circonspection éclairée qui peut seule préserver les bienfaits eux-mêmes de la résistance et de l'ingratitude des peuples.

Il faut surtout que le ministère puisse accepter, sans danger comme sans réserve, toute la responsabilité de la conversion de nos 134 millions de rentes 5 pour 100. Sa sagesse, en cette occasion, doit être notre sauvegarde contre des vœux prématurés, et notre garantie pour le choix de l'époque la plus favorable au succès d'une aussi grande entreprise. C'est à lui de vérifier, par ses moyens directs d'investigation, les effets pro-

bables, sur l'opinion des départements et de la capitale, d'une atteinte portée à l'existence de 120,000 familles de rentiers, dont l'influence se répand sur les esprits qui exigeraient le plus de ménagements. C'est à lui de calculer, au milieu même de Paris, le résultat de l'application d'un tarif décroissant sur le revenu de 74,000 parties au-dessous de 500 fr. de rentes, dont la plupart n'ont pas d'autre ressource. C'est à lui de s'assurer s'il est assez fort aujourd'hui pour engager sans crainte un aussi sérieux conflit entre l'intérêt général et des intérêts personnels si nombreux et si agglomérés en face de l'administration centrale. C'est à lui de voir s'il est dès à présent en mesure de conjurer le mécontentement de cette portion intéressante de la population qui prête ses laborieuses économies à l'ancienne caisse d'épargne des 5 pour 100, par l'exemple du plus modeste pécule qui vient se confier à la caisse des dépôts pour un intérêt moins élevé.

Si la raison publique peut triompher de ces premiers obstacles, nous demanderons encore à la prudence du Gouvernement de nous inspirer une complète sécurité sur les dispositions pacifiques de l'Europe et sur le maintien de nos bonnes relations avec toutes les Puissances étrangères. Il

est indispensable en effet, pour se dévouer à l'accomplissement d'une tâche aussi délicate, de s'appuyer à la fois sur l'assentiment bien prononcé de l'opinion générale, sur le concours durable et certain des deux Chambres, sur le repos de la France et de ses alliés, et sur la perspective de quelques années assez exemptes de trouble pour sauver le Gouvernement du reproche d'imprévoyance et de précipitation.

Pourrait-on prétendre avec quelque apparence de raison que toutes les circonstances qui se rattachent à l'opportunité de la conversion doivent être discutées sans réserve devant nos assemblées délibérantes ; que tous les préjudices, que tous les dangers qui doivent précéder ou suivre cette opération, puissent être publiquement exposés et débattus sans aucun ménagement, comme dans le sein même du conseil des Ministres, au milieu des passions et des inquiétudes qui agitent encore les esprits au dedans et au dehors, sur tout ce qui affecterait une existence politique aussi nouvelle que celle de notre Gouvernement ?

Ce n'est donc pas par l'initiative des Chambres que peut se décider une aussi importante opération ; cette grave proposition ne doit émaner que de la Couronne, libre de toute contrainte, de tout

entraînement, et dégagée de toute inquiétude sur la politique intérieure et extérieure de la France.

Reconnaissons enfin qu'il n'est pas de question dont la solution exige d'une manière plus impérieuse le secours de toutes les lumières du pouvoir, le coup d'œil exercé de l'homme d'État, la pénétration d'une longue expérience des affaires du pays et de celles des étrangers, l'entière liberté d'action et la sérieuse responsabilité de tous les membres du Cabinet. Une détermination de cette nature ne saurait appartenir qu'à une administration assez habile pour en apprécier d'avance tous les résultats et pour éviter une catastrophe dont les suites seraient incalculables.

DE L'OPPORTUNITÉ FINANCIÈRE DU REMBOURSEMENT.

Poursuivons néanmoins cette discussion, en portant nos regards sur la situation économique et financière de la France.

Nous nous félicitions depuis quelques années de reconnaître que les embarras des circonstances difficiles avaient été surmontés; que le travail avait repris son activité temporairement interrompue; que les 900 millions de sacrifices extraordinaires supportés tout à l'heure par le pays, ne laissaient plus aucune trace dans la fortune de l'État ni dans

celle des particuliers; que les progrès du mouvement social avaient augmenté les revenus publics et privés, de manière à développer la richesse générale, à couvrir les 50 millions récemment abandonnés par le Trésor sur les boissons, les douanes, les jeux et la loterie, et à lui procurer des tributs plus abondants du commerce, de l'industrie, des consommations et des transactions civiles qui soldaient presque tous les déficit des exercices antérieurs, et préparaient des excédants de recettes aux budgets suivants.

L'équilibre de nos besoins et de nos ressources ne s'était pas seulement rétabli, mais la dette inscrite avait été à peu près ramenée à ce qu'elle était avant 1830, tandis que la progression naturelle du revenu public nous assurait, après l'acquittement de toutes nos charges ordinaires, une réserve annuelle de 90 millions, en y comprenant les fonds affectés à l'amortissement; enfin la dette flottante était devenue momentanément fort inférieure aux voies et moyens du Trésor, puisque sa caisse centrale s'était encombrée d'une stagnation d'espèces montant à 200 millions.

L'accroissement graduel des fruits du travail et de l'économie se manifestait dans toutes les classes de la société, par l'affluence des verse-

ments aux caisses d'épargne, et par l'empressement, trop souvent inconsidéré, de nombreux capitaux à se jeter dans des entreprises de toute nature, dont la plupart auraient tendu un piége à la détresse du rentier, si le Gouvernement ne les en avait pas défendus, avant la conversion, par une bonne loi sur les sociétés en commandite par actions.

Tout semblait donc concourir à prouver que la prospérité de la fortune publique, et principalement la surabondance onéreuse et toujours croissante des ressources matérielles du Trésor, qui retirait déjà plus de 200 millions d'espèces de la circulation, ne permettaient plus d'ajourner la libération de nos dettes antérieures.

Lorsque, tout à coup, cette heureuse situation des finances, encore si brillante au commencement de 1840, quoiqu'elle fût déjà menacée, par un faux point d'honneur pour la conquête de l'Algérie et par l'entraînement des entreprises de travaux publics, d'un déficit de 200 millions (1) sur les exercices 1841 et antérieurs, vient d'être entièrement renversée, dans l'espace de quelques

(1) Voir le Rapport fait à la Chambre des Pairs, le 7 juillet 1840, sur le budget de 1841 (pages 25 à 30).

mois, par des inquiétudes et des embarras politiques qui ont grevé le Trésor de plusieurs centaines de millions d'engagements imprévus contractés en l'absence des Chambres, qui ont déprimé le cours des effets du Trésor, ralenti les opérations du commerce et de l'industrie, répandu la méfiance parmi ceux qui déposaient leurs épargnes entre les mains de l'État, et compromis l'équilibre de nos budgets ainsi que les améliorations de notre crédit public. Nous sommes donc obligés d'ajourner jusqu'à des temps plus prospères le remboursement ou la conversion de nos rentes inscrites en 5 pour 100.

DU CHOIX DE LA DETTE A REMBOURSER.

Jetons, néanmoins, un coup d'œil rapide sur les anciens engagements qui grevaient au 1er janvier 1840 notre situation financière de 4 milliards 303 millions en capital, et de 192 millions 740 mille francs d'intérêts annuels. Cette charge considérable se divise en deux portions distinctes : la première, portant le titre de dette flottante, comprend 629 millions de créances exigibles à l'échéance, et coûte 26 millions d'intérêts; la seconde, désignée sous le nom de dette inscrite, se compose de 166 millions de rentes constituées,

représentant un capital de 3 milliards 684 millions d'effets publics rachetables au-dessous du pair et remboursables au pair dès qu'ils en ont franchi la limite.

La première partie de ce passif général relatif à la dette flottante de l'État se partage en trois chapitres distincts : la dette flottante spéciale du Trésor ; celle des emprunts contractés pour les ponts et canaux ; celle des dépôts de cautionnements.

En analysant les résultats du premier chapitre, nous reconnaîtrons que l'insuffisance des produits des anciens budgets a mis l'administration à découvert de 87 millions sur le service antérieur à 1814, de 79 millions sur celui qui a été exécuté dans la période de 1814 à 1830, et de 89 millions sur les exercices suivants. Ces trois avances ont élevé le déficit resté définitivement à la charge du Trésor à 256 millions. Répétons de nouveau que la dette flottante, créée par ces avances, est insuffisante pour absorber les 3 ou 400 millions de fonds libres que l'intérêt même du service commande à l'administration de ne pas repousser, tels que les 125 millions placés par les communes et les établissements de bienfaisance, les 40 millions déposés par des administrations spéciales, les

50 millions d'avances des comptables indispensables à la sécurité du Trésor, les 15 à 20 millions de traites et mandats nécessaires aux relations de la caisse de Paris avec celles des départements, enfin les émissions de bons royaux réclamés par les besoins du public et pour la conservation de ce précieux moyen de crédit. Il serait donc déraisonnable de réduire une dette que l'on pourrait utilement développer encore dans l'intérêt général, et qui n'occasionne pas à l'État une dépense annuelle de 3 pour 100 en frais d'escompte.

Je ne mentionnerai que pour ordre les 145 millions empruntés presque en totalité pendant les années 1821 et 1822 pour la construction des canaux et pour quelques autres travaux des ponts et chaussées, parce que l'administration est liée par des conditions légales qui ne lui permettent pas d'anticiper les échéances de ses remboursements successifs et prolongés jusqu'en 1868, ni de se soustraire, avant cette époque, aux conditions onéreuses de ses anciens contrats. Je dois seulement faire remarquer que la concession des péages, ainsi que les fonds d'amortissement affectés à l'extinction de ces engagements, en ont déjà réduit le capital à 122 millions, et les intérêts annuels à moins de 9 millions.

En poursuivant la revue commencée, il importe d'arrêter un moment l'attention sur la dette des cautionnements, et de démontrer que l'administration a la faculté de se libérer des 240 millions de dépôts en numéraire qu'elle représente, sans déroger à aucune de ses obligations et sans troubler une seule existence.

Une partie de ce capital qui a été demandée pour satisfaire à des exigences du moment, et considérée plutôt comme un subside extraordinaire que comme une garantie indispensable à la gestion de certains offices, pourrait être définitivement restituée à des fonctionnaires dont les emplois n'entraînent pas de maniements de deniers, ni par conséquent une responsabilité pécuniaire de nature à exiger la présence d'un nantissement dans les mains de l'État, tels que les débitants de tabacs et quelques agents administratifs de plusieurs services. La restitution de cette portion fiscale de la dette des cautionnements, que nous avions sollicitée dans la séance de la Chambre des Pairs du 19 juin 1838, a déjà été opérée jusqu'à concurrence de 8 millions de francs, et ne reste plus à effectuer que pour 6 millions de francs. Le surplus de 226 millions pourrait être converti en rentes appartenant aux différents

fonds, et qui seraient remises par les titulaires en échange de leurs précédents versements en numéraire, pour une valeur égale à celle des gages primitifs.

La reprise de rentes, proposée contre les espèces surabondantes du Trésor, se réaliserait avec les délais et les précautions déterminées par la prudence de l'administration pour éviter toute commotion imprévue sur le marché de la Bourse, et pour entretenir sans secousse l'élévation graduelle des effets publics. Cette opération pourrait être vraisemblablement facilitée par des remises d'inscriptions qui n'auraient point été achetées pour cet échange, et qui, après être sorties directement des mains des titulaires de certaines fonctions ou de celles de leurs bailleurs de fonds, viendraient s'immobiliser dans le portefeuille du Trésor. Ce mode de libération déchargerait l'État d'un capital de 226 millions, en même temps qu'il retirerait de la circulation près de 10 millions de rentes, et préparerait à la fois, par l'amélioration des cours et par ce premier allégement du marché, le remboursement ultérieur des valeurs de sa dette inscrite. Enfin le crédit de 9 millions, ouvert par la loi des finances pour le paiement des intérêts de cet important capital, serait

rayé du budget. Ce retranchement facile procurerait au pays le soulagement qu'il aurait le droit d'attendre, dans sa dette et dans sa dépense annuelle, de la prospérité future de ses finances.

Les avantages de cette combinaison ne seraient achetés par aucun préjudice, et n'exciteraient aucun mécontentement parmi les titulaires d'offices dont les cautionnements, peut-être suffisants pour la protection des intérêts qui leur ont été confiés, ne sont certainement plus en proportion avec les bénéfices progressifs des diverses fonctions dont ils sont appelés à jouir. Nous savons au surplus que le ministère des finances a déjà préparé les moyens d'exécution de cette utile opération qu'il avait annoncée dans un Rapport imprimé et présenté au Roi le 15 mars 1830 (1).

Continuons, après cet examen des mesures qui pourraient être prises pour la réduction de la dette flottante, la discussion du remboursement de la dette inscrite au 1er janvier 1840.

Les quatre fonds dont elle se compose et qui forment ensemble 166 millions de rentes, appar-

(1) Voir le *Rapport au Roi, du* 15 *mars* 1830, tome II, *Pièces justificatives,* page 320.

tiennent aux 3 pour 100 pour 24 millions, et pour 6,642,000 fr. aux 4 pour 100 sur lesquels 4 millions sont classés dans le portefeuille de la caisse des dépôts : le cours actuel de ces deux natures d'effets publics les écarte naturellement de la question de remboursement. Le 4 $\frac{1}{2}$ pour 100, au contraire, qui ne représente plus que 900,000 fr. de rentes, est devenu incontestablement remboursable à l'expiration des dix années que la loi du 1er mai 1825 a assignées à la paisible jouissance des propriétaires. L'État peut donc en offrir le remboursement aux porteurs actuels, au nombre de 826, sans exciter de leur part aucune plainte fondée, et se libérer ainsi d'un capital de plus de 20 millions.

Toutefois, si le Gouvernement se croyait un jour assez fort de sa situation politique, du développement de la richesse du pays et de la puissance de ses moyens financiers pour ne pas employer un capital de 246 millions à réaliser une réduction de 10 millions sur les intérêts des cautionnements et sur le fonds des 4 $\frac{1}{2}$ pour 100, et qu'il préférât entreprendre le remboursement ou la conversion des 134 millions de rentes 5 pour 100, nous aurions à établir les principes de cette opération de finances qui nous sembleraient les plus favorables

à la justice et au crédit public, et par conséquent aux créanciers et aux contribuables.

PRINCIPES ET FORMES DU REMBOURSEMENT OU DE LA CONVERSION DES RENTES.

Nous nous proposons de ne traiter à ce sujet que des questions générales qui ne paraissent pas épuisées par les discussions précédentes.

La première condition d'une opération de cette nature est de se montrer assez simple, assez claire pour être facilement comprise par tous les intérêts, et pour mettre la loyauté de l'administration à l'abri de tout soupçon de surprise et d'iniquité. Le pouvoir doit surtout éviter les apparences de la violence ou de la ruse pour l'exécution d'une entreprise dont le succès est tout entier dans la confiance et dans la résignation de son créancier à l'évidence d'un droit rigoureux. Toute combinaison aléatoire, qui ne s'expliquerait qu'aux yeux exercés de l'agiotage, toute compensation entre le capital et les intérêts difficiles à saisir par l'inexpérience craintive de la plupart des rentiers, serait plus nuisible que profitable à l'État. Toute complication dans les formes, de nature à tromper les calculs du sens le plus vulgaire, toute différence dans la manière de traiter les mêmes droits,

briserait pour toujours les anciennes transactions et ne permettrait pas de former les liens d'un contrat plus avantageux.

Ainsi, la droiture de l'administration doit lui défendre d'adopter tout système qui ne se réduirait pas à l'échange pur et simple d'un intérêt trop élevé contre une rente inférieure, en évitant l'accroissement du capital, et qui n'aurait pas d'autre but que de constater, par une offre aussi équitable que sérieuse, la valeur réelle, sur le marché, de l'effet public temporairement comprimé au-dessous de son cours véritable. Elle doit donc s'adresser, en même temps et avec les mêmes propositions, à tous les porteurs de 5 pour 100, pour consommer en une seule fois ce grand acte de justice nationale, qui s'accomplira sans effort si la conscience publique a fixé d'avance le moment de son exécution et le prix du sacrifice qu'il impose.

INCONVÉNIENTS DU REMBOURSEMENT PARTIEL.

Rien ne doit suspendre ni arrêter le prompt accomplissement de ce nouveau pacte du crédit, dont chaque moment de retard ferait varier les clauses en changeant, avec la mobilité des cours, la condition précaire de ces nombreuses parties

qui ont des droits égaux et importants à respecter. Repoussons loin de nous toute tentative de remboursement partiel qui révélerait aussitôt l'impuissance de nos moyens financiers et l'inopportunité de la mesure, et qui attaquerait avec les formes hostiles de la violence un petit nombre de créanciers séparés en séries, parce que la faiblesse de l'administration n'oserait ni les affronter ensemble, ni soutenir une lutte incertaine, ni présenter un libre concordat. Ne nous servons pas davantage de ce moyen déloyal, comme d'une menace destinée à frapper d'intimidation la résistance légitime à toute contrainte morale, dans un traité qui doit affermir l'estime et resserrer les liens des deux contractants. Mais si la loyauté du Gouvernement ne lui permet pas de recourir à ce procédé trop rigoureux, sa sagesse lui conseille encore davantage de ne pas prolonger une crise financière aussi sérieuse, de ne pas exposer aux souffrances d'une longue agonie la nouvelle existence du crédit public, et peut-être celle du Gouvernement.

Pourrait-on, en effet, sans imprudence et selon les chances mobiles de la fortune, commencer, interrompre, reprendre et abandonner tour à tour un débat aussi dangereux entre le débiteur

et son créancier? L'administration ne craindrait-elle pas de fomenter elle-même une fièvre intermittente de hausse et de baisse, si favorable aux artifices des spéculateurs et si fatale à la crédule méfiance de la probité; d'opérer un remboursement alternatif au profit des uns et au préjudice des autres? Ordonnerait-on que le porteur d'un effet public, valant aujourd'hui plus de 110 fr., et qui les vaudrait encore en 4 $\frac{1}{2}$, fût exécuté journellement à la Bourse à 100 fr. pendant plusieurs années et que le Trésor immolât ainsi lui-même par des coups lentement redoublés et ses prêteurs et son crédit? Le pouvoir se jouerait-il avec autant de témérité de si chers et de si graves intérêts, et oserait-il suspendre sur ses propres valeurs un danger continuel de remboursement qui en comprimerait l'essor, et contre lequel se formeraient aussitôt des compagnies d'assurance, à l'instar de celles qui défendent les autres propriétés des sinistres inévitables? Qu'un seul événement contraire à l'intérieur et à l'extérieur vienne surprendre la France engagée dans ce déplorable conflit, et elle s'apercevra trop tard qu'elle perd d'une main, beaucoup plus qu'elle ne reprend de l'autre, sur la richesse publique et sur la confiance des peuples.

Dira-t-on que cette proposition des séries n'est pas sérieuse, que son application n'est pas probable, que les dangers de son exécution sont imaginaires, que la gravité des reproches que nous lui adressons s'évanouit devant une hypothèse gratuite? Hâtons-nous de répondre que toutes les imputations qui planent sur cette mesure seraient justifiées par sa seule présence dans un projet de loi, et que l'interprétation qui lui serait donnée par la bonne foi publique doit suffire pour la faire condamner par la conscience et par la sagesse du Gouvernement.

Jamais une combinaison de cette nature n'est entrée dans la pensée des hommes d'État qui ont relevé notre crédit de toutes les fautes passées; on n'a point invoqué son funeste secours en 1824 ni en 1825 pour une conversion plus hardie et plus difficile que celle que nous pourrions tenter désormais, puisqu'elle se montrait la première et qu'elle s'appliquait à 165 millions de rentes 5 pour 100, à peine parvenus au-dessus du pair avant la loi du 1er mai de cette dernière année. On ne l'avait pas réclamé davantage dans les projets qui se préparaient en 1829, et qui ont été annoncés par un rapport officiel du 15 mars 1830. Depuis 1822 jusqu'en 1834, l'Angleterre

a proposé le remboursement ou la réduction d'intérêts de 9,800,000,000 fr. d'effets publics, sans recourir à ce dangereux expédient, quoiqu'elle ait opéré deux fois sur un capital de près de 4 milliards (1).

Nous ne réfuterons pas spécialement le projet de rembourser successivement chaque année par la voie du sort et jusqu'à concurrence des fonds restés disponibles sur l'amortissement, le capital de la portion de la dette qui a dépassé le pair, parce que cette déplorable opération serait repoussée d'avance par les arguments que nous venons d'opposer à tous les systèmes de remboursement partiel et qu'elle est complétement détruite dans sa base principale par l'impossibilité de détourner la réserve de l'amortissement, de l'affectation légale qui l'a déjà engagée pour un certain nombre d'années, soit à la dépense des travaux publics, soit au rétablissement de l'équilibre des budgets.

NÉCESSITÉ D'UNE ADJUDICATION PUBLIQUE DE RENTES.

L'expérience d'une nation voisine, qui a trouvé tant de richesse et de puissance dans les secours

(1) Voir l'*État des rentes remboursées par l'Angleterre*, à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

du crédit, nous a appris par quelle prévoyance et avec quels ménagements on peut en conserver et en développer les bienfaits. Sa marche est devenue aussi franche qu'assurée dans cette voie de la conversion des dettes inscrites, que nous pourrons ouvrir à notre administration : empressons-nous donc d'adopter ses principes conservateurs et sa méthode éprouvée, pour la parcourir avec le même succès.

Le premier point d'un semblable problème est de fixer le prix réel du loyer des capitaux, mais non pas de prendre pour base de cette appréciation les diverses transactions de la société ; car elles ne présentent entre elles aucune similitude de circonstances ni de conditions ; et ce serait tenter une vaine recherche, que de consulter, pour cette solution spéciale, une autre mercuriale que celle du marché public, sur lequel se vendent et s'achètent chaque jour, pour un prix débattu, les rentes inscrites qu'il s'agit de ramener à leur taux véritable. Il conviendra seulement de rectifier ce tarif de la Bourse, trop souvent vicié par l'agiotage, au moyen d'une adjudication considérable, dont la mise à prix lui servirait de régulateur. L'importance des capitaux engagés et la gravité des obligations contractées ne laisse-

raient plus aucune incertitude sur la vérité d'un cours démontré par une aussi sérieuse épreuve. C'est à l'infaillible discernement de l'intérêt privé, c'est au libre acheteur de la place, qu'il appartient exclusivement, en cette occasion, de servir d'arbitre entre le Trésor, les rentiers et les contribuables; c'est de lui seul que les trois parties intéressées de ce grand litige peuvent accepter une détermination qui fixera irrévocablement leurs droits respectifs. Il est impossible de confier à l'une d'elles le prononcé d'un pareil jugement, et d'accepter, soit de la prévision incertaine de la législature, soit même de la prévoyance plus éclairée de l'administration, une évaluation approximative que le cours authentique des échanges volontaires pourrait immédiatement démentir. Il nous semble donc indispensable de trouver, comme en Angleterre, un preneur sérieux des rentes converties, qui remplace, par sa soumission publique à un nouveau contrat, le rentier actuel qui aurait refusé d'y souscrire.

Cette forme loyale est la seule qui puisse imposer le silence de la résignation à l'ancien créancier du Trésor, parce que, dans le choix du remboursement ou de la conversion, il ne céderait plus qu'à la force des choses, à l'empire du droit

commun, et qu'il n'obéirait pas à l'arbitraire du pouvoir; tandis que la décision directe du Gouvernement sur une valeur conjecturale, lors même qu'elle serait appuyée de l'assentiment des Chambres, et qu'elle offrirait les conditions les plus généreuses, se présenterait toujours comme inique et violente à l'obstination et à l'aveuglement des intérêts froissés. Il faut toute l'autorité d'une justice avouée par la conscience publique pour ôter aux mécontentements une apparence légitime et enlever tout sérieux prétexte à la plainte.

D'ailleurs l'État ne saurait rayer un seul nom de son grand-livre, sans être assuré d'avance qu'un nouveau capitaliste doit s'inscrire immédiatement à la place délaissée. Il faut toujours que la confiance réponde à son appel, et qu'elle se fortifie encore au milieu même d'une conversion par la concurrence des prêteurs : il ne doit écarter les premiers que lorsque sa préférence est déjà achetée au profit du Trésor par ceux qui leur succèdent, sans regret comme sans prétention exagérée.

La conversion ne devrait donc être considérée comme opportune que le jour où le Gouvernement aurait pu en démontrer la nécessité et les

avantages par une souscription publique d'adjudicataires tout prêts à consentir une condition égale ou même inférieure à celle que l'équité conseillerait d'offrir aux porteurs des anciens titres, étrangers pour la plupart aux spéculations fondées sur l'élévation et l'abaissement du capital.

PROPOSITIONS A OFFRIR AUX RENTIERS ET AUX PRÊTEURS.

N'hésitons pas surtout à reconnaître que, dans cette lutte inégale entre le petit et le grand capitaliste, entre le spéculateur et le rentier, la parité de conditions, la rigueur d'une même justice paraîtraient le comble de l'injure; l'intérêt du crédit aussi bien que celui d'une sage politique, conseillent à l'administration de venir généreusement au secours du plus faible, de soutenir sa précieuse concurrence avec des offres plus avantageuses, et de répondre autant que possible à toutes ses convenances par la diversité des fonds et des garanties stipulées contre un remboursement ultérieur. On préparerait ainsi, presque toujours dans les mêmes mains, un meilleur classement des effets publics. La masse des 5 pour 100 se diviserait en plusieurs portions distinctes, suivant la nature des nouvelles valeurs proposées, entre les propriétaires qui n'attendent qu'un re-

venu fixe, ceux qui espèrent une amélioration graduelle de leur capital, et ceux qui cherchent des différences sur le cours variable de leur rente.

Le Gouvernement, fort de tous les appuis qu'il n'emprunterait qu'à la confiance publique et à l'autorité de la loi commune, devrait donc proposer au libre choix des anciens et des nouveaux prêteurs du 4 $\frac{1}{2}$ pour 100 au pair avec une jouissance certaine de dix années; à ceux qui pourraient acheter un plus long repos par un sacrifice d'intérêt plus considérable, du 4 pour 100 au pair remboursable seulement après 18 années de jouissance; enfin au capitaliste économe, du 3 $\frac{1}{2}$ à un taux corrélatif et proportionnel aux deux conditions précédentes, sans fixer d'autre limite à la durée de ce dernier fonds que le progrès de son cours jusqu'au pair.

CONSÉQUENCES DES PROPOSITIONS.

Une combinaison aussi simple et aussi franche s'adresserait à toutes les convenances, satisferait tous les besoins, et offrirait, sur chaque fonds, à la concurrence des preneurs, une prime suffisante pour faciliter et assurer le prompt succès de cette importante transaction; elle préparerait une

économie probable de 15 à 16 millions sur les arrérages annuels, un abaissement sensible de l'intérêt payé par le Trésor, un rachat moins éloigné du capital de sa dette inscrite, une meilleure répartition des fonds qui la composent, et un cours plus ferme et plus sincère pour les transactions de la place et pour l'appréciation de notre crédit.

Les deux premiers fonds en 4 $\frac{1}{2}$ et 4 pour 100 s'échangeraient volontairement au pair contre le 5 pour 100, en conformité des principes consacrés aujourd'hui par l'expérience de l'Angleterre et par la saine doctrine de son Gouvernement, qui n'autorise plus les opérations de cette nature que lorsqu'elles sont commandées par la justice envers tous, et comme la conséquence forcée de la prospérité publique sur les valeurs mobilières. Aucune concession de capital n'est accordée désormais aux spéculateurs pour anticiper la réduction de l'intérêt par des moyens violents ou subreptices ; on se confie à la seule puissance des faits et de la vérité, qui réalise en leur temps au profit de tous, et qui n'escompte jamais, pour quelques-uns, les bienfaits de la Providence.

Le 3 $\frac{1}{2}$ pour 100 ne nous semble pouvoir être subsidiairement adopté que parce qu'il se rapprochera tellement du pair dans les mains des ad-

judicataires qui lui donneraient la préférence, que sa création, sans menacer l'administration d'une augmentation sérieuse de capital, permettra d'échapper au reproche d'ajourner indéfiniment et de rendre impraticable une opération dans laquelle les forces du Trésor sembleraient disproportionnées avec l'importance de la somme de rentes 5 pour 100 à rembourser. L'offre d'un fonds déjà aussi élevé que le 3 $\frac{1}{2}$ pour 100, et qui présenterait au preneur plutôt une longue sécurité de possession que des bénéfices de bourse, ne soulèverait pas contre le Gouvernement l'accusation de violenter la nature des choses et de devancer la marche du temps par des efforts indignes de sa puissance et de son crédit.

Cette exception se renfermera d'ailleurs dans des limites très-restreintes, si la confiance des créanciers n'est pas repoussée, soit par les apparences de l'abus de la force ou de l'agiotage, soit par le manque de foi dans la situation financière et politique du pays ; car il est certain que si l'administration sait agir avec autant de loyauté que de prévoyance, l'échange du 5 pour 100 contre du 4 $\frac{1}{2}$, et du 4 pour 100 au pair d'une jouissance longtemps assurée, satisfera les convenances de la plupart des rentiers actuels, et ne laissera que très-

peu de chances de participation aux capitaux des nouveaux prêteurs.

On conserverait ainsi très-probablement, soit au rétablissement de l'équilibre des budgets, soit aux plus fertiles emplois, aux travaux productifs des voies de communication, une réserve annuelle considérable sur les fonds d'amortissement appartenant aux effets publics parvenus au-dessus du pair; l'utilité de ce changement de destination d'une grande partie des ressources affectées au rachat des rentes serait d'autant mieux justifiée, après ce remboursement ou cet échange de titres, que le montant de ces valeurs, qui est encore de 166 millions, aurait été rapproché par la conversion du minimum de 120 millions qu'il importe de maintenir sur le grand-livre de la France pour les besoins des capitalistes et pour le soutien du crédit de l'État.

La dotation de l'amortissement conserverait d'ailleurs l'affectation spéciale que la loi lui a donnée; elle en accomplirait fidèlement la promesse en rachetant les rentes au-dessous du pair, et en anticipant en quelque sorte l'extinction de celles que des besoins extraordinaires auraient fait émettre, si elle n'avait pas d'avance escompté leur négociation.

Il serait possible aussi de consacrer à la restitution des cautionnements en numéraire, et à leur remplacement en rentes, les fonds qui resteraient disponibles sur la provision préparée pour le remboursement des 5 pour 100, en accordant aux titulaires de ces dépôts la faculté de souscrire aux conditions proposées, en 4 pour 100 et en 3 $\frac{1}{2}$ pour 100, aux anciens créanciers du Trésor.

On parviendrait donc à satisfaire tous les intérêts du présent et de l'avenir en abandonnant les formes de la réduction forcée, et en adoptant le système loyal et franc d'un remboursement intégral ou d'une conversion de rentes offerte à tous les capitalistes qui voudraient conserver ou acquérir un effet public ramené à sa juste valeur par la concurrence des prêteurs. Il est d'autant plus nécessaire d'observer, pour l'opération que nous discutons, les formes les plus propres à consolider notre crédit public, que les considérations qui nous déterminent à ne point user dans toute son étendue du droit de l'État contre ses créanciers, et à leur céder aujourd'hui des valeurs au-dessus du pair, arrêteront pendant longtemps encore le rachat de la plus grande partie de la dette inscrite, et que nous ne pourrons plus procéder à l'avenir

à son extinction graduelle qu'en persévérant dans la voie nouvelle que nous voudrions ouvrir au remboursement définitif ou à la conversion successive des rentes, que l'élévation de leur cours a presque fait sortir du marché public.

MOYENS DE REMBOURSEMENT.

Prétendrait-on qu'une masse de capitaux, s'élevant à près de 2,700,000,000, et distribuée entre plus de 120,000 parties, résisterait toujours par sa seule importance à toute tentative de remboursement immédiat et intégral? Nous répéterions aussitôt que l'Angleterre n'a rencontré aucun obstacle pour consommer en 1822 et en 1834 deux opérations de même nature, dont l'une s'appliquait à une dette de 3,810,000,000 fr., et l'autre à 3,842,000,000 fr. (1).

Nous ajouterions encore qu'en suivant la marche juste et rapide qui doit nous servir d'exemple, elle a su réussir sans une prime acquise aux capitalistes, mais seulement avec une espérance de plus value présentée à l'avenir des rentiers et des spéculateurs; tandis que la situation récente de notre crédit aurait offert à nos preneurs,

(1) Voir l'*État des rentes remboursées par l'Angleterre*, à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

pour un fonds bien moins considérable, un bénéfice actuel de plus de 10 pour 100 sur le 4 $\frac{1}{2}$, de 8 pour 100 sur le 4, et de 6 pour 100 sur le 3 $\frac{1}{2}$. De tels avantages ne paraîtront-ils pas suffisants pour exciter la concurrence et pour assurer le succès d'une entreprise financière que le Gouvernement ne doit se proposer que lorsqu'il n'est pas obligé de mettre la confiance de ses prêteurs à un prix trop au-dessous de l'honneur du pays et trop onéreux pour le Trésor? Ne cherchons pas à arracher de force ou par surprise les bénéfices apparents d'un remboursement et d'une conversion prématurés. Consultons la sagacité ordinaire des capitalistes pour juger la véritable opportunité d'une semblable mesure, et ne précipitons pas leur fortune dans une spéculation où la prudence ne leur montrerait pas un placement solide et durable.

On se rassure d'ailleurs sur les difficultés de cette transaction nationale, dont le jour n'est marqué que par la sécurité des tiers, en examinant les éléments qui composent les 134 millions de 5 pour 100 inscrits sur le grand-livre de la dette publique. En effet, 38 millions sont possédés par des communes, des établissements publics et des institutions spéciales qui ne sauraient choisir un meilleur dépôt de leurs économies; 25 mil-

lions sont presque arrêtés dans les mains des porteurs par diverses clauses légales et restrictives (1); 21 millions appartiennent à des étrangers qui, après les conversions déjà opérées par tous les peuples de l'Europe, ne trouveraient plus hors de la France un placement aussi utile de leurs capitaux; enfin, les 48 millions qui forment le surplus de cette dette spéciale représentent, à Paris pour 26 millions, et dans les départements pour 24 millions, des capitaux paisibles, presque immobilisés dans la caisse d'épargne des 5 pour 100 par la prévoyance des familles qui s'y sont mises à l'abri des oscillations de la place, et qui n'en sortiront pas sans doute pour se livrer à des entreprises dont les intérêts élevés ne couvriraient pas toujours les chances de pertes (2).

Nous pouvons donc affirmer que la réussite de cette grande opération ne sera contrariée par aucun obstacle inhérent à la quotité ni à la nature du fonds à rembourser, mais qu'elle doit toujours être subordonnée au cours naturel des circonstances, et à la juste appréciation que peut seul en

---

(1) Voir l'*État des rentes frappées d'une clause restrictive*, placé à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

(2) Voir l'*État des rentes par classes de propriétaires*, placé à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

faire le double intérêt du nouveau prêteur et de l'ancien créancier. C'est uniquement à ce jury spécial des propriétaires de capitaux que l'opinion publique désigne comme les plus compétents dans cette nature d'affaires, que je demanderais un verdict sur la cause du Trésor et de ses créanciers, qui est celle de toute la France. C'est de ce concours, aussi habile qu'éclairé, que j'attendrais le succès d'une opération où la seule puissance du Gouvernement pourrait l'exposer à des périls incalculables.

Je repousserais donc de toutes mes forces les exemples donnés par la faiblesse ou par l'inexpérience de plusieurs États de l'Europe, qui ont despotiquement soumis leurs créanciers aux rigueurs imprévoyantes du remboursement morcelé par séries. Il faudrait, pour employer un semblable moyen, n'avoir aucune connaissance exacte sur la composition de notre dette en 5 pour 100, ni aucun sentiment de la puissance de nos ressources financières, et du crédit de l'État. Ce serait armer la méfiance générale de toute celle que le Gouvernement semblerait éprouver lui-même, que d'opposer imprudemment la loi du plus fort aux obstacles du discrédit. Ce serait se faire accuser de devancer par la contrainte le mo-

ment que la confiance publique n'aurait pas encore marqué à la sagesse et à la justice de l'administration.

Un pays aussi riche et aussi puissant que la France, dont la dette totale n'absorbe pas le sixième des revenus du budget et se compose d'effets publics parvenus presque tous au-dessus du pair, qui peut se procurer à bas prix les fonds disponibles des départements par l'entremise de ses principaux comptables, et des subsides plus importants encore par une simple émission de bons royaux, enfin qui obtiendrait des ressources considérables par un appel aux capitalistes nationaux et étrangers, pourrait-il solliciter, pour la diminution du loyer des capitaux qui lui sont confiés, l'usage de la menace ou de la contrainte envers les créanciers de l'État?

En considérant le caractère particulier des propriétaires entre lesquels se trouve désormais presque immuablement classé le fonds des 5 pour 100, et en passant en revue les voies et moyens que le Trésor pourrait éventuellement présenter aux demandes probables de remboursement, on demeure convaincu, dans une circonstance opportune, de la facilité d'une opération pour laquelle les ressources disponibles se trouveraient si évi-

demment supérieures aux besoins réels. Car, ainsi que nous l'avons déjà démontré, il faut n'avoir aucune intelligence du crédit pour prétendre qu'il ne puisse agir aujourd'hui comme autrefois, que par des gages matériels, tandis que toute sa force réside à présent dans l'invincible influence de la justice et de la vérité de ses actes. Nous ne répondrons donc à ceux qui seraient assez aveugles pour prétendre qu'il est indispensable d'accumuler en espèces dans les caisses de l'État tout le capital de la dette inscrite avant d'en proposer le remboursement ou la conversion, qu'il ne faut jamais entreprendre une semblable opération que lorsque la provision qu'elle exige ne doit être faite qu'avec de nouvelles rentes à plus bas intérêts que les précédentes, et qu'au moment où son exécution notoirement acceptée par l'opinion publique ne suppose presque aucune chance de paiement en numéraire.

Après cet exposé des ressources extraordinaires du Trésor, pourrait-on craindre encore que le Gouvernement, qui saurait ménager avec une habile équité les convenances des premiers prêteurs, qui développerait à leurs yeux la puissance d'un semblable crédit, et qui s'appuierait en même temps sur la sécurité du présent et de l'ave-

nir, comme sur le concours intelligent et intéressé de capitalistes jaloux de s'associer à sa fortune, ne fût pas assez confiant de lui-même pour offrir spontanément à chacun de ses créanciers un remboursement égal pour tous, et dont la justice et l'utilité seraient aussitôt reconnues et avouées par la conscience publique? Car les rentiers inscrits, en comparant le sort qui leur serait offert avec celui que choisiraient leurs libres concurrents, n'oseraient pas calomnier la générosité de l'administration, et pourraient apprécier à sa véritable mesure la bienveillance dont ils auraient à lui rendre grâce. Ne serait-on pas fondé à espérer qu'une attitude aussi franche et aussi imposante ne réduisît fort au-dessous des ressources du Trésor les demandes de remboursement des rentiers, et ne lui permît de consacrer encore, après la conversion, la réserve considérable de ses caisses à la restitution des dépôts de cautionnements?

Cette combinaison, favorable à tous les intérêts, parce qu'elle les respecterait tous, pourrait réaliser plus de 20 millions d'économie sur les crédits de la dette inscrite, en ne calculant qu'à 117 millions la portion de cette dette susceptible de procurer, par la conversion, un bénéfice réel au Tré-

sor, et après en avoir retranché 17 millions de rentes appartenant à des services publics dont l'État recueille les produits, ou auxquels il fournit des fonds de subvention (1).

Toutefois sans contester l'utilité d'une opération qui doit augmenter un jour les ressources et le crédit de l'État, il importe de ne pas en courir les chances pour un bénéfice trop faible et peut-être illusoire, s'il était absorbé par des compensations déguisées ou acheté par de trop grands préjudices politiques. Il faut surtout que l'économie du Trésor soit réelle et importante, et ne pas abandonner ce but principal de la mesure pour se bercer de la vaine espérance de voir s'abaisser, avec l'intérêt des effets publics, celui des capitaux réclamés par l'agriculture et l'industrie, ou refluer vers ces deux sources de travail des fonds retirés du marché de la Bourse. Il est évident, en effet, que la diminution du taux des rentes ne saurait exercer une influence très-sensible sur le prix variable du loyer de tous les capitaux, soit à cause du peu d'importance de cette portion de numéraire comparée à la masse des valeurs repré-

(1) Voir l'*État des Rentes* 5 *pour* 100, *par classes de propriétaires*, placé à la fin du tome II, *Pièces justificatives*.

sentatives appliquées à d'autres emplois, soit à cause de la diversité des circonstances qui déterminent les conditions de chaque espèce de placement. Il est également incontestable que la quotité des ressources engagées dans les fonds publics ne peut éprouver de diminution que par le rachat ou le remboursement effectif de la dette, que sa conversion au pair maintiendra toujours la même somme sur la place, et que l'échange des anciens titres contre des rentes accordées avec accroissement de capital appellerait encore à la Bourse de nouveaux versements qui y seraient attirés par l'appât de cette progression de la valeur des rentes converties, et par les combinaisons plus actives de l'agiotage.

Serait-ce trop présumer de l'avenir du pays, que de n'accorder à l'administration d'autres mesures de remboursement ou de conversion des 5 pour 100, que celles qu'elle ne parviendrait à exécuter qu'avec l'assistance volontaire de la confiance publique? Nous ne saurions donner au pouvoir que des moyens avoués par l'opinion générale pour agir sur la dette de l'État. Nous devons donc attendre sans impatience le jour le plus favorable à la concurrence des prêteurs, pour abaisser l'intérêt des effets publics; il ne faut laisser au Gou-

vernement que la faculté de faire partager sa conviction à tous les capitalistes, et de rendre évidente à leurs yeux une amélioration financière qui leur impose des conditions nouvelles, librement sollicitées par toutes les fortunes.

Cette autorisation de provoquer la lutte des intérêts particuliers sur le marché des fonds publics pour fixer le prix des effets du Trésor, ne présenterait pas de conséquences dangereuses ; nous ne craindrions de l'accorder à aucun ministère, parce qu'il sera toujours dans l'impossibilité d'en abuser, et qu'il ne parviendrait à en faire usage qu'avec l'appui de la vérité, de la justice et de l'assentiment général. C'est donc seulement sous la réserve de ces garanties que nous pourrions consentir à favoriser une entreprise de remboursement ou de conversion des rentes 5 pour 100 : parce qu'en observant les principes et les formes que l'on vient de rappeler, l'administration ne porterait jamais aucune atteinte au crédit public, à ce nouvel instrument de la puissance et de la grandeur des nations, qui féconde les biens de la paix, qui lève des armées pendant la guerre, et qui assigne aujourd'hui à chaque peuple le rang qu'il doit occuper en Europe.

Nous déclarons en finissant que le droit de

rembourser le fonds de 5 pour 100 nous paraît incontestable ; que l'abaissement du loyer de son capital par l'échange de cet effet public contre une rente moins élevée, est une opération juste et légale ; que nous la réclamons au moment où elle serait la conséquence naturelle de la prospérité de la France, qu'elle doit dégréver un jour le Trésor d'une surcharge exorbitante d'intérêts, et que nous appelons de nos vœux cette mesure d'équité et de prévoyance, pour qu'elle mette un terme aux inquiétudes et aux préjudices dont l'indécision des pouvoirs, sur une question aussi importante, menacerait l'avenir des rentiers et de la fortune de l'État.

PROJET D'ARTICLES DE LOI.

Après avoir expliqué dans ses diverses parties toute la dette de la France, et proposé les moyens qui nous ont paru les plus propres à assurer la libération du Trésor sans affecter le crédit public, nous avons cru qu'il serait utile de rendre nos idées plus précises et plus claires en les résumant par plusieurs articles rédigés dans la forme d'un projet de loi, savoir :

« Art. 1er. Le Ministre des finances est autorisé « à opérer le remboursement, au pair, des rentes

« 5 pour 100, soit avec les produits de la réserve « des fonds d'amortissement, soit avec les fonds « d'emprunt à terme ajoutés temporairement à la « dette flottante du Trésor, soit avec la ressource « extraordinaire d'une négociation de rentes.

« Art. 2. Les propriétaires de 5 pour 100 au- « ront la faculté de choisir entre le remboursement « au pair de leur capital et l'échange de leurs « anciens titres contre de nouvelles inscriptions « en 4 $\frac{1}{2}$ pour 100 non remboursables avant dix « années, ou en 4 pour 100 non remboursables « avant dix-huit années à dater de la publication « de la présente loi, ou en fonds d'un intérêt moins « élevé au cours fixé par une adjudication publique.

« Art. 3. Le Ministre des finances déterminera « le délai dans lequel les propriétaires de rentes « 5 pour 100 devront faire connaître leur option. « Ceux qui n'auraient pas réclamé le rembourse- « ment de leur capital avant l'expiration du délai « de rigueur ou fait connaître leur choix entre les « diverses conditions proposées par l'article pré- « cédent, recevront des rentes 4 $\frac{1}{2}$ pour 100 en « échange de leurs anciens titres.

« Art. 4. Les négociations de rentes auront « lieu avec publicité et concurrence; celles qui « seraient opérées en 4 $\frac{1}{2}$ et 4 pour 100 ne devront

« pas être adjugées au-dessous du pair; celles qui « seraient conclues en effets publics d'un intérêt « moins élevé, ne devront pas accorder aux prê- « teurs une différence de plus de 10 fr. entre le « prix de vente et le pair.

« Art. 5. Les conditions déterminées par les ar- « ticles 2 et 4 pourront être accordées, jusqu'à due « concurrence, aux titulaires de cautionnements « qui demanderaient à remplacer, sur le grand- « livre, les rentiers remboursés de leur capital.

« Art. 6. Les fonds d'amortissement apparte- « nant aux rentes 5 pour 100 seront répartis, « entre les nouvelles rentes qui les remplaceront, « proportionnellement à leur capital respectif.

« Art. 7. Les fonds qui resteraient disponibles « après le remboursement ou la conversion des « rentes 5 pour 100, pourront être appliqués « au remboursement des cautionnements en nu- « méraire qui seront successivement constitués en « rentes sur l'État. »

CONCLUSION DU LIVRE SECOND.

Nous venons de montrer que le crédit est né parmi les nations modernes des progrès de la civilisation, de la richesse publique et de la bonne foi des gouvernements, que son existence ne se

prolonge et ne se fortifie que par la confiance des peuples, enfin qu'il a pour base et pour mobile les espérances de l'avenir bien plus encore que les réalités du présent. Car ce n'est pas seulement sur la situation toujours si variable du Trésor ni sur des gages matériels que se fondent la sécurité des capitalistes et les conditions des emprunts; c'est plutôt sur la sagesse de la politique générale, sur la force des institutions, sur la droiture et la fixité des principes du pouvoir, sur le contrôle et la publicité des finances, c'est-à-dire sur toutes les causes morales de la puissance et de la durée des empires, que se mesurent la valeur de leurs promesses et la fidélité de leurs engagements.

Nous avons longtemps payé très-cher les désordres et les violences des mesures fiscales et des dissensions politiques : ce n'est qu'après avoir brisé cette double chaîne de l'ignorance et de la barbarie que nous sommes parvenus, au milieu même des circonstances les plus difficiles, à conquérir les secours et la protection du crédit. Il a soldé l'arriéré de l'Empire et la rançon du pays à l'étranger; il a pourvu aux expéditions d'Espagne et de Morée, et dégrévé le sol français d'une spoliation révolutionnaire qui pesait autant sur le Trésor que sur la conscience publique; il a supporté les charges extraordinaires des événements

de 1830, et rendu le mouvement aux classes laborieuses en élevant d'utiles monuments à la civilisation.

Ne perdons jamais la mémoire ni les fruits de ces grands services; conservons-les aux générations qui nous succèdent par la prévoyance de notre politique et par la loyauté de notre administration; respectons aussi jusque dans les formes de notre libération envers les créanciers de l'État, les règles de justice qui nous ont déjà fait mériter leur confiance de prêteurs.

C'est avec l'espérance de remplir toutes ces conditions de la prospérité future de notre crédit, que nous avons soumis à l'opinion publique des propositions nouvelles sur le remboursement ou la conversion du fonds de 5 pour 100. On remarquera que nos idées s'écartent des projets de loi qui ont été plusieurs fois rejetés par la législature, sans doute parce qu'ils menaçaient les rentiers de l'injuste et dangereuse contrainte du remboursement partiel de leurs capitaux et qu'ils leur offraient, avec une égale imprudence, des différences élevées sur le cours de leurs nouveaux titres que l'agiotage seul était habile à comprendre et à réaliser.

On ne doit jamais tenter d'arracher par la force ou par la surprise aux rentiers effrayés des formes

coactives du Trésor, les bénéfices apparents d'une conversion prématurée. Les actes du Gouvernement, en tout ce qui affecte le crédit, doivent être empreints d'un esprit de modération et de franchise qui le défende contre la méfiance attachée à l'audace, à l'artifice et à la cupidité d'un spéculateur ; il ne saurait se jeter lui-même ni précipiter ses anciens prêteurs dans les hasards de la hausse et de la baisse des fonds publics, pour ressusciter avec trop d'énergie le jeu de l'amortissement qui perdrait alors tous les bienfaits de son action régulière et sagement libératrice.

Tels seraient cependant les pernicieux effets de la concession d'une prime considérable de capital, d'une sorte de pont d'or, comme on n'a pas craint de le déclarer, que l'on voudrait présenter à des propriétaires d'effets publics qui n'ont cherché et qui ne désirent pour le placement de leurs épargnes presque immobilisées dans le 5 pour 100, que le revenu net des semestres sur lequel repose le bien-être de leur existence. N'est-il pas dès lors évident qu'en leur proposant un fonds au-dessous du pair et à bas intérêt avec l'accroissement éventuel du capital on augmente le sacrifice d'arrérages que la conversion leur imposerait, sans leur assurer une compensation

qui réponde à leurs besoins. Car dans une opération qui devrait être entourée de tous les ménagements de l'équité et de toutes les précautions de la prudence, le Gouvernement exigerait une diminution exorbitante d'intérêts de tous ceux qui n'oseraient pas abandonner le grand-livre, et provoquerait à l'égard des autres, avec une témérité inexcusable, le déclassement et la baisse de ses propres valeurs, en créant, par le mécontentement général, un grand nombre de dissidents empressés de porter leurs offres de ventes à la Bourse ou leurs demandes de remboursements au Trésor. L'État ne saurait adopter une combinaison aussi fatale au crédit public, puisqu'elle accuserait presque autant ses intentions que sa prévoyance. Nous persistons donc à penser qu'il doit se borner, pour assurer un succès prompt et durable à une opération de finances aussi délicate que le remboursement ou la conversion des 5 pour 100, à proposer, à l'arbitrage des intérêts privés, un simple échange de rentes au pair, et à faire accepter ainsi, sans résistance, par la conscience publique, les conséquences manifestes de la loi commune du temps qui atténue la valeur et le loyer des capitaux mobiliers, pour le Trésor, comme pour tous les autres emprunteurs.

LIVRE TROISIÈME.

EXAMEN DE LA CIRCULATION DES VALEURS DE LA RICHESSE PUBLIQUE.

SOMMAIRE.

AVERTISSEMENT.

Des espèces métalliques et des valeurs de crédit. — Des comptes courants. — Des maisons de banque. — Des banques publiques. — Considérations générales sur les valeurs de crédit. — Effets à recevoir et à payer. — Lettres de change. — Billets de banque. — Du Trésor public et des banques nationales. — En Angleterre. — Aux États-Unis. — En France. — Conclusion du livre troisième.

AVERTISSEMENT.

La discussion du projet de loi qui a été adopté le 30 juin 1840 pour la prorogation du privilége de la Banque de France, a été préparée dans les Chambres par deux rapports très-remarquables qui ont expliqué les vrais principes de la matière, et qui ont fait triompher les saines doctrines sur des théories dangereuses et publiquement professées par d'imprudents novateurs. Le Gouvernement a maintenu sur ses anciennes bases, et dans une voie très-utilement éprouvée, un grand établissement de crédit que la reconnaissance de ses nombreux services a protégé contre des propositions mal conçues ou prématurées.

Nous avons cru devoir, à cette occasion, considérer dans leur ensemble les moyens de circulation de la fortune de la France, et montrer surtout le rôle important que joue la Banque nationale du Trésor public dans le mouvement général des fonds de tous les départements du royaume. Nous avons expliqué, par un discours prononcé à la séance de la Chambre des Pairs du 26 juin 1840, l'importante participation des espèces métalliques dans nos échanges intérieurs, ainsi

que l'action continue et universelle des nombreux comptoirs locaux dont l'administration prête incessamment les secours à toutes les transactions du commerce et de l'industrie, par l'entremise des caisses financières, organisées pour le double intérêt de la ponctuelle exécution des services de l'État, et du maintien de l'équilibre nécessaire à la circulation des valeurs de la richesse publique. C'est principalement avec les matériaux de cette opinion parlementaire que nous avons formé le troisième livre de cet exposé général des finances, dans l'espérance de mieux fixer l'attention sur l'une des plus heureuses combinaisons de notre système administratif, et de faire apprécier avec plus de justice par notre pays un mécanisme de trésorerie qui est un sujet d'admiration et d'envie pour les gouvernements étrangers.

LIVRE TROISIÈME.

EXAMEN DE LA CIRCULATION DES VALEURS DE LA RICHESSE PUBLIQUE.

Après avoir rapidement examiné les produits des revenus et les ressources du crédit de l'État, nous devons faire connaître les procédés et les institutions qui servent à entretenir le mouvement, à favoriser la circulation, enfin à faciliter l'échange et l'emploi de ces grands capitaux du Trésor national, ainsi que de toutes les valeurs de la richesse publique.

DES ESPÈCES MÉTALLIQUES ET DES VALEURS DE CRÉDIT.

L'industrie particulière, stimulée par les besoins croissants de la société, a créé successivement les moyens les plus habiles, les plus prompts et les plus économiques pour assurer l'activité, le développement et la solidité des transactions commerciales. On a commencé les relations mutuelles de

la vie commune par le troc pur et simple des produits de la nature ou du travail de l'homme ; on a adopté plus tard pour monnaie de convention des matières brutes et des métaux grossiers, ensuite des espèces d'or et d'argent, enfin des promesses écrites. Ce sont ces deux derniers modes qui se trouvent maintenant en usage chez tous les peuples civilisés, et qui prennent respectivement une part plus ou moins importante dans les échanges de toute nature, selon les divers intérêts des nations, et surtout en raison de l'étendue de leur commerce et de leur crédit.

Aussitôt que les habitudes se sont adoucies, que les mœurs se sont policées, les sentiments et les formes de la confiance ont remplacé les précautions inquiètes de la faiblesse et les exigences exorbitantes de la force ; la parole donnée, l'engagement souscrit ont succédé aux anciennes garanties matérielles. Tous ceux qui produisent, qui vendent ou qui achètent ont bientôt appris à se servir des expédients les plus propres à diminuer les retards et les frais de leurs rapports réciproques. Le puissant concours de tous les intérêts a fait créer des valeurs fiduciaires qui sont employées avec les désignations habituelles de traites, de mandats, de billets à ordre, de bons à

vue, d'obligations, enfin, d'effets à recevoir ou à payer dans toutes les formes et sous toutes les dénominations.

DES COMPTES COURANTS.

C'est également par le même mobile d'utilité générale que s'est répandu l'usage ingénieux des comptes courants, où toutes les recettes et les dépenses se consomment, aux distances les plus éloignées, presque aussi vite que la pensée, entre deux correspondants, par une seule ligne d'écriture contradictoirement tracée, au débit ou au crédit, de leurs livres respectifs.

DES MAISONS DE BANQUE.

Les cultivateurs, les manufacturiers, les marchands et toutes les classes laborieuses ont appliqué individuellement ces moyens d'échange au progrès de leur fortune ; mais ils ont promptement été mis en œuvre, pour tous les capitalistes, par des entreprises particulières connues sous le nom de Maisons de banque qui se sont établies dans les différents centres de population et de commerce comme des agents intermédiaires entre le producteur, le vendeur et le consommateur, avec la mission spéciale de réaliser pour un prix

débattu, dans tous les temps et sur tous les points où s'étendent leurs rapports de crédit, les virements de fonds, les compensations et les conversions de valeurs de toute espèce, par l'ouverture d'un compte ou par la simple émission d'un papier revêtu de leur signature, et auquel on a donné le nom de *lettre de change*.

DES BANQUES PUBLIQUES.

Des banques publiques de dépôt, d'escompte et de circulation ont complété les ressorts de ce mécanisme universel de commerce. Les unes se bornent à recevoir des espèces métalliques ou des lingots d'or et d'argent contre des crédits en compte courant réalisables à la volonté des déposants, et qui épargnent ainsi les embarras, les lenteurs et la dépense du déplacement de ces matières. Les autres plus aventureuses acceptent à l'escompte des effets, à diverses échéances et à trois signatures, qui leur semblent suffisamment garantis, pour les échanger soit contre du numéraire, soit contre des billets à vue qui font l'office d'une monnaie locale.

Le crédit de ces derniers établissements autorisés par le Gouvernement, et dont la surveillance devrait être exclusivement exercée par le Ministre

des finances, repose sur une association de négociants et de particuliers riches et bien famés, sur le capital provenant des actionnaires ou des bénéfices, et principalement sur une réserve en espèces qui représente, en général, pour les banques de circulation, le tiers de la somme des billets émis.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LES VALEURS DE CRÉDIT.

On reconnaît par les notions succinctes et élémentaires qui précèdent que les nombreux procédés organisés pour faciliter la circulation des capitaux et les transactions du commerce suffisent pour maintenir dans tous les temps et chez tous les peuples l'activité et la ponctuelle exécution des affaires : parce qu'ils se suppléent mutuellement sans interruption et sur toutes les places, et qu'ils ne servent pas seulement à procurer le prompt écoulement des fruits du travail, mais qu'ils fournissent encore des avances propres à féconder leur reproduction.

Si quelque circonstance fortuite et locale vient à déranger temporairement la proportion commune qui doit exister entre le prix des différents objets et le taux des valeurs monétaires, et à faire pencher d'un côté ou de l'autre le niveau qui les

mesure, l'intérêt vigilant du commerce intérieur et extérieur tend aussitôt à rétablir, entre les marchandises et leurs moyens d'échange, l'équilibre général qu'il maintient partout, par ses offres ou ses demandes, en profitant du bon marché des produits par des achats plus considérables, qu'il expédie sur les points où leur coût est plus élevé.

Effets à recevoir et à payer.

Toutefois il importe de ne pas oublier que la véritable destination de toutes les promesses du crédit faites par les particuliers, les négociants et les banquiers, est seulement de mobiliser et de multiplier la présence des capitaux matériels par des engagements écrits ; que l'exactitude à acquitter ces valeurs conventionnelles constitue leur cours et leur existence ; que toute incertitude, tout retard de remboursement suffit pour les déprécier et les détruire. Les mêmes moyens qui fertilisent la richesse du pays peuvent devenir des causes de gêne et de ruine. Il est donc indispensable de préparer toujours une provision suffisante et disponible pour assurer l'accomplissement de l'obligation contractée ; l'honneur et la fortune des souscripteurs de ces divers papiers sont étroitement attachés à cette double condition. Ces principes de morale et de prudence doivent con-

stamment présider à l'emploi de tous les procédés par lesquels on obtient de la confiance publique des fonds incessamment remboursables avec les produits du travail qu'ils alimentent.

Lettres de change.

La lettre de change surtout qui est devenue la monnaie courante du monde commercial, et qui donne sans cesse la vie et le mouvement aux transactions mutuelles des différents peuples, réclamait, par l'importance des services qu'elle rend à la société, des précautions particulières contre la mauvaise foi ou la négligence des signataires qui auraient pu en altérer le crédit et en restreindre l'usage : le législateur a donc cru devoir garantir la ponctualité de son acquittement à l'échéance en mettant, non-seulement tous les biens, mais encore la liberté du débiteur inexact, à la discrétion de son créancier, dont le recours se poursuit jusqu'à la contrainte par corps.

Billets de banque.

Les banques publiques de circulation qui reçoivent de la société, sous certaines conditions, le privilége de battre monnaie sur des feuilles de papier et de substituer, dans la sphère de leur action, leurs billets à vue aux valeurs métalliques, doivent aussi proportionner leurs émissions à leurs moyens de remboursement et conserver une réserve en numéraire toujours prête à satisfaire

sans aucun délai à toutes les demandes d'espèces; un seul instant de suspension ou même d'hésitation de paiement marque le terme du crédit sur lequel repose toute l'existence bien plus morale que matérielle de ces institutions locales, puisqu'elles se bornent à prêter la confiance qu'elles inspirent à ceux qui leur paraissent dignes d'en partager les secours.

Leur principal office consiste en effet à faciliter les échanges et à réaliser par anticipation, dans les mains laborieuses de l'industrie, les ressources qui entretiennent et qui développent la fertilité de ses créations. Elles servent plutôt d'agents intermédiaires à la production, par l'application qu'elles donnent aux capitaux inactifs, qu'elles n'accroissent le montant réel de ces capitaux par des émissions de valeurs représentatives. Aussi les banques de dépôts, qui se bornent à économiser les frais et les retards du maniement des espèces et à accélérer le mouvement des transactions, ont-elles donné longtemps des secours toujours utiles aux places les plus commerçantes et les plus sûres de l'Europe, telles qu'Amsterdam, Hambourg, Gênes et Venise.

Tous les avantages, toutes les espérances de ces institutions de crédits s'évanouissent sans la sécu-

rité, qui est la seule base sur laquelle il soit possible de fonder leur avenir.

DU TRÉSOR PUBLIC ET DES BANQUES NATIONALES.

Les divers gouvernements de l'Europe ont trop longtemps considéré le maniement des deniers publics comme une branche de l'industrie des particuliers pour avoir su profiter eux-mêmes de l'habileté de l'économie et de la puissance de ces moyens de commerce employés à la circulation des capitaux, et pour en avoir fait une application directe et éclairée à la gestion des fonds de l'État. On peut même affirmer que la France est encore aujourd'hui la seule nation qui ait su s'affranchir de la dépendance dangereuse et de l'onéreuse intervention des compagnies financières pour la perception, les mouvements et l'emploi des ressources du Trésor. Il a fallu peut-être que le renversement de toutes ses institutions antérieures, par la tourmente révolutionnaire, ait brisé les liens qui l'enchaînaient aux formes compliquées de sa constitution politique et aux traditions fiscales des anciennes monarchies pour qu'elle ait pu ressaisir, par la puissante unité de son nouveau gouvernement, la direction supérieure de tous les canaux de la fortune publique.

Cette action centrale de notre administration des finances qui s'exerce aujourd'hui pour le mouvement général des fonds avec une impulsion si rapide sur toutes les parties du territoire a fait acquérir au pouvoir une force incalculable pour l'exécution des services publics, une sécurité précieuse pour son crédit, et une influence régulatrice sur les oscillations des capitaux circulants. Le Trésor de l'État qui n'a d'autre intérêt à servir que celui de la France, qui ne combat aucune rivalité particulière, qui n'obtient aucun bénéfice que pour la société tout entière, était en effet la seule institution nationale à qui l'on pût confier avec prudence le pouvoir impartial et modérateur chargé de tenir la balance des ressources et des besoins de la circulation des valeurs.

Ces précieux avantages récemment obtenus ne sont pas encore suffisamment appréciés par l'opinion générale qui, presque toujours armée d'aveugles préventions ou de critiques intéressées contre les moyens et les agents de l'autorité publique, oppose obstinément à notre administration l'exemple des gouvernements qui sont moins avancés que nous dans cette carrière d'améliorations, et qui se montrent eux-mêmes jaloux de nous imiter.

Portons nos regards sur les établissements de

banque et de crédit que l'on nous propose ordinairement pour modèles, et cherchons à établir entre nous, l'Angleterre et les États-Unis, une comparaison dont les termes ne sont pas bien connus par ceux qui donnent aux institutions de ces deux peuples une injuste préférence sur l'organisation régulière des moyens de circulation de la richesse de la France.

En Angleterre.

Une banque centrale à Londres et de nombreux comptoirs de même nature répandus sur tous les points des trois Royaumes ont porté à plus d'un milliard l'émission de leurs différents billets, divisés en coupures qui descendent jusqu'à 125 fr.; les espèces circulantes ne s'élèvent qu'à 750 millions et se composent ordinairement de 550 millions en or et de 200 millions en argent. Indépendamment de ces moyens généraux d'échanges, tout ce que l'esprit inventif du pays le plus industriel et le plus commercial peut emprunter aux formes expéditives et aux usages du négoce, a été mis en pratique par les habitants de la Grande-Bretagne, depuis des siècles, et dans toutes les classes de la société. Le papier de crédit est partout adopté de préférence aux valeurs métalliques, et le cours forcé de celui des banques est accepté généralement dans les transactions parti-

culières. C'est à l'aide de ce mécanisme universel de rouages commerciaux que se consomment avec rapidité les innombrables virements de fonds et de capitaux mobiliers d'un pays qui est le centre et le moteur du commerce du monde, de la navigation la plus active et de l'industrie la plus développée.

On s'explique sans peine, en contemplant le spectacle de tant d'éléments de fortune et de tant de valeurs accumulées dans les manufactures, dans les magasins intérieurs et dans les docks qui bordent les rivages de l'Angleterre, que tous les yeux soient constamment frappés de l'éclat de ses immenses richesses incessamment réalisables, qui sont les gages vivants et les garanties surabondantes de toutes les promesses du crédit national. On reconnaît alors que cette habitude populaire de confiance dans les valeurs représentatives repose sur les fondements les plus solides, et ne s'est établie dans les mœurs qu'avec des sûretés matérielles toujours présentes aux regards et toujours disponibles dans les mains de tous les contractants.

Ces formes rapides et ces procédés faciles d'une foi mutuelle, entre les habitants d'un pays éminemment industriel et commercial, sont donc

appropriés aux besoins et aux véritables intérêts de la Grande-Bretagne : mais cette ingénieuse organisation des moyens d'échanges, qui a, pour le système général de cette riche nation, de très-grands avantages, n'est pas toujours exempte d'inconvénients et de dangers. Le Gouvernement lui-même a voulu se confier à ces combinaisons de banque et de négoce pour l'exécution des services publics, et c'est à l'action centrale de la Banque de Londres et de ses comptoirs provinciaux qu'il attribue la rentrée, les virements et la répartition de toutes les ressources de l'État. Le lien qui réunit ainsi l'intérêt général du Trésor à celui du commerce national enchaîne souvent l'une à l'autre des exigences qui se combattent et qui se nuisent réciproquement. L'ordre des finances, cette première condition de l'économie, de la bonne administration et du crédit public, a surtout beaucoup à souffrir de cette impolitique association de deux services souvent incompatibles par la diversité de leur nature et de leur but. Ainsi la célérité et la brièveté des formes et des écritures d'un établissement purement industriel n'ont pas su se plier aux justifications et à la régularité rigoureuse d'une comptabilité financière, et jamais la situation réelle de

la trésorerie de l'échiquier ne s'est manifestée avec exactitude ni clarté dans les comptes de la Banque. Un seul fait révélera toute l'étendue de ce désordre : 1,400 millions sont demeurés sans explications et sans preuves d'emploi, dans les mouvements de fonds relatifs au service de l'amortissement. Un aussi grave mécompte suffit pour démontrer que l'Angleterre n'a point de contrôle pour la fortune publique, et n'a pas pu encore parvenir à répandre la lumière sur la situation générale de l'actif et du passif de sa trésorerie. Des avances assez considérables semblent ordinairement venir au secours de l'État, tandis que les produits réalisés sur tous les points du royaume accumulent sans cesse, dans les mains de la Banque et de ses comptoirs, des recettes plus considérables encore et qui procurent des jouissances de fonds sans limites, parce qu'elles sont inaperçues, à toutes les caisses particulières qui en ont obtenu le maniement.

Des fluctuations habituelles dans le mouvement des capitaux, des variations brusques et tranchées sur le taux des escomptes occasionnent des crises fréquentes qui sont le sujet ordinaire des reproches et des plaintes des négociants, des manufacturiers et même des membres du Parlement,

contre l'administration et la comptabilité des banques.

N'envions donc point à l'Angleterre un système de circulation et de crédit qui satisfait sans doute aux nécessités de sa situation spéciale, mais qui entraîne avec lui de si graves embarras pour le Gouvernement et les particuliers, et des sacrifices d'autant plus onéreux pour l'État, qu'il lui est impossible de les modérer ni d'en mesurer l'étendue.

Aux États-Unis.

Ne cherchons pas davantage à imiter une nation nouvelle qui n'a voulu poser aucune limite à l'esprit d'entreprise et à l'essor du génie créateur de la puissauce des États-Unis. Laissons à ce peuple industrieux qui s'élève sur un territoire sans bornes où il s'efforce de conquérir à la fois les biens d'une nature toute neuve et ceux de l'ancienne civilisation, cet énergique entraînement qui féconde le présent et qui prépare l'avenir dans tous ses efforts, même lorsqu'ils dépassent le but qu'ils veulent atteindre. Ne lui empruntons pas ses banques trop nombreuses qui multiplient sans règle et sans mesure leurs secours précaires pour l'excitation du travail, et qui oublient les premières notions de ces institutions de crédit par des émissions de billets, tantôt disproportionnées

avec les réserves matérielles, tantôt reposant sur des gages non disponibles, tantôt, enfin, sur des garanties illusoires dissimulées par des comptes fictifs. Bornons-nous à déplorer les égarements de la spéculation et les abus de l'agiotage qui ont amené récemment dans cette partie du monde de terribles catastrophes dont l'Europe elle-même s'est vivement ressentie, qui ont profondément ébranlé la confiance de toutes les places de commerce, et qui, nonobstant les utiles débris restés debout sur le sol de l'Amérique, ont ralenti pour longtemps sa marche progressive et le développement de sa richesse nationale.

Rappelons-nous surtout qu'au milieu de ces crises financières et de ces luttes désordonnées de toutes les passions cupides d'une société qui court bien plus après la fortune, qu'à la poursuite des distinctions réprouvées par l'envieuse égalité de la démocratie, les sentiments de droiture et de probité se sont fréquemment altérés dans les transactions particulières. Ce genre de démoralisation, s'il devait se prolonger, serait la plus grave des calamités qui pourrait peser sur la destinée du Nouveau-Monde. Remarquons enfin que le gouvernement de l'Union vient d'affranchir le service public de la dépendance et des embarras

de la banque centrale de Philadelphie et de se proposer, comme le meilleur modèle d'administration des fonds de l'État, le système de trésorerie de la France.

Que l'exemple de l'Angleterre et celui des États-Unis nous défendent donc contre les séduisantes illusions du papier de crédit et servent à nous convaincre que chaque peuple a des institutions qui sont plus ou moins conformes à son génie, à sa situation et à ses intérêts. Examinons enfin, sans vouloir nous assimiler aux autres gouvernements, si le système de circulation de notre patrie est de nature à satisfaire à ses convenances et à ses besoins.

En France.

La Banque de France n'a repris son véritable caractère que depuis 1814, époque où elle a retrouvé son indépendance comme les autres institutions du pays. Son régime est conforme aux principes de la matière, consacrés par l'expérience de tous les temps : elle a maintenu son capital disponible au-dessus du tiers de ses billets en circulation ; ses escomptes ont été réglés largement et avec prudence, au taux soutenu de 4 pour 100 sur des effets à quatre-vingt-dix jours, à trois signatures, dont les coupures descendent jusqu'aux plus faibles sommes. Elle a donc rempli constam-

ment les conditions de prévoyance qui assurent, au commerce de toutes les classes, des secours faciles au prix le plus modéré, et qui le contiennent dans les limites nécessaires pour donner à ses opérations la base essentielle d'une marchandise qui se réalise et se reproduit sans cesse par les renouvellements certains de l'escompte. Cette marche est en effet la seule qui puisse donner une solidité indispensable aux transactions particulières et aux opérations fiduciaires des banques.

Nous reconnaissons d'ailleurs, dans la composition du conseil et de l'administration de cet établissement national, les divers éléments de bonne direction et de haute surveillance qui sont de nature à garantir tous les intérêts qu'elle a déjà si efficacement servis et protégés dans les moments difficiles comme dans les jours prospères. La promptitude et la régularité d'action de cet instrument central de crédit se manifestent désormais par des mouvements de fonds si rapides et si multipliés que le nombre des escomptes s'élève quelquefois au delà de onze mille effets par journée, et que la balance générale de son grand-livre, remise chaque soir au gouverneur, est exposée périodiquement sous les yeux du public avec les développements les plus propres à l'éclairer

sur la conduite et la situation de l'établissement.

C'est en examinant ces documents officiels que l'on reconnaît toute l'assistance qui a été donnée depuis vingt-six ans à la place de Paris et à celles des départements par cette banque centrale qui est devenue le point d'appui et l'auxiliaire le plus utile des transactions de la France. C'est en suivant ses opérations dans une période de temps agitée par trois grandes commotions politiques, que l'on acquiert la conviction qu'elle offre des secours d'autant plus abondants qu'ils sont plus nécessaires au commerce, à l'industrie et au trésor de l'État. On la voit toujours fortifiée par la confiance publique au milieu des crises les plus alarmantes, et recevant alors des dépôts très-considérables auxquels elle présente le plus sûr refuge, en même temps qu'elle devient inépuisable pour l'encouragement et le soutien du travail en souffrance. Le profond sentiment de sécurité qui accumule ordinairement dans ses caisses d'importantes réserves, que l'on ne saurait remettre à des mains plus fidèles, l'a réduite habituellement à l'office d'une banque de dépôt. Mais pourrait-on lui reprocher une situation qui fera toujours son éloge et sa plus puissante garantie aux yeux des hommes sages et éclairés?

Les billets émis par la Banque de France et par ses quatre comptoirs extérieurs n'excèdent pas ordinairement la somme de 200 millions qui existe souvent en numéraire dans ses caisses ; les banques départementales n'ajoutent pas plus de 50 millions à cette émission de papier, ce qui ne porte qu'à 250 millions l'emploi habituel de ces valeurs de crédit. Cette modération constante dans l'usage des moyens de circulation en papier, plus largement adoptés par d'autres peuples, ne s'explique pas seulement par la différence de direction donnée aux habitudes du travail dans un pays qui est principalement agricole, mais qui est aussi fort avancé dans le développement de son industrie et de son commerce ; elle se justifie surtout par la préférence générale qui appelle les valeurs métalliques à servir d'agents principaux dans les échanges de la population. Ainsi la France possède une monnaie d'argent évaluée à 2,800,000,000 fr., des pièces d'or pour 200 millions, et 50 millions d'espèces de cuivre et de billon.

Ces 3 milliards sont répandus dans les différents canaux de la richesse publique, et donnent aux transactions de toute nature une sécurité précieuse pour un peuple si souvent éprouvé par des agitations politiques, par la mobilité même de

son caractère et par les désastreux abus du papier-monnaie. La conservation de ces valeurs mobilières ne nous impose pas d'ailleurs une charge qu'il soit permis de regretter en la comparant à tous les avantages que leur secours nous procure. Pour comprendre tout le prix de ces moyens rassurants de circulation, il faut écouter les plaintes et les regrets des Américains qui nous les envient, et qui les considèrent comme bien moins dispendieux que les frais de personnel, de matériel et d'agiotage de leurs banques aventureuses. Félicitons-nous donc d'un état de choses si heureusement approprié à nos mœurs, à nos convenances et à nos véritables intérêts, et donnons-lui toute la sûreté et toute la régularité dont il est susceptible, en perfectionnant le plus promptement possible notre système monétaire par des procédés plus habiles et plus économiques de fabrication.

Nous avons assez de moyens de circulation solides et faciles pour ne pas chercher à les accroître avec trop de précipitation par de nouveaux établissements de crédit.

Toutefois, c'est avec raison que la loi du 30 juin 1840 a laissé au Gouvernement la faculté d'ouvrir, dans les départements, des comptoirs

supplémentaires, lorsque la nécessité en sera reconnue à la suite de l'examen et de l'enquête de l'administration locale et de l'autorité supérieure. Mais il est indispensable que la plus scrupuleuse circonspection soit apportée désormais dans ces créations importantes, qui pourront avoir pour effet de pousser à de nouvelles entreprises, d'exciter à la production et à la spéculation, et quelquefois aussi de préparer des crises dangereuses dans un pays où les fruits du travail dépassent ordinairement d'une manière si frappante les besoins de la consommation intérieure et les demandes du dehors. Ce n'est pas au moment où nous souffrons de cette stérile surabondance de marchandises invendues, où les utiles placements manquent aux capitaux, plutôt que les avances de fonds aux bonnes affaires, où le taux de l'escompte est fort abaissé dans toutes les villes industrielles et commerciales, qu'il convient de donner un développement anticipé à des valeurs de crédit, qui excluraient peut-être du marché nos valeurs métalliques, ou les convertiraient en lingots inactifs.

Il serait également à désirer que, lorsque l'autorisation de fonder une banque locale se trouvera réellement commandée par les besoins des producteurs et des consommateurs de nos pro-

vinces, elle fût constituée avec les conditions fondamentales de celle de Paris, mais sous l'administration et principalement avec les capitaux des négociants de la ville qui en sera dotée : parce que leur très-large participation serait à la fois une garantie de la nécessité de l'établissement et des secours plus actifs qu'il procurerait dans les jours difficiles où l'intérêt de la place doit prévaloir sur celui des actionnaires, où la fortune de ces derniers doit être étroitement attachée au salut du commerce local, pour lui assurer, dans sa détresse, tout l'appui qu'il a besoin de recevoir.

Les facilités et les avances abondantes que plusieurs banques des départements ont obtenues en 1830, du dévouement des actionnaires, nous déterminent à insister pour que la portion la plus considérable de leur capital soit toujours fournie par les fonds de la place, et que la Banque de France ne prenne auprès de ces comptoirs éloignés que le rôle accessoire de simple commanditaire.

Nous ne pensons pas, d'ailleurs, qu'il soit sage ni opportun d'attribuer, dès à présent, à l'action centrale de la Banque de Paris, une influence plus étendue sur le mouvement général de la circulation, que celle qu'elle a exercée jusqu'à ce jour

avec tant de prévoyance et de succès pour elle-même et pour le pays. N'affaiblissons pas trop ses ressources matérielles par la dispersion intempestive de son capital, et conservons-lui cette précieuse ponctualité de service qui fait la base essentielle de son crédit.

Mais pour compléter l'examen de la grande question qui nous occupe, il importe surtout de fixer l'attention sur une institution financière qui agit avec bien plus de force et d'universalité que la Banque de France, comme régulateur du mouvement général des capitaux mobiles du royaume, et qui établit, à l'avantage de notre pays, une différence trop peu remarquée avec les moyens de circulation de tous les autres peuples. Nous voulons désigner ici cet admirable instrument de notre puissance gouvernementale, cette banque du Trésor qui recueille incessamment les revenus publics sur tous les points du territoire, et qui les distribue sans retard et presque sans déplacement à tous les besoins exigibles (1).

Depuis l'année 1806 où l'importante administration des virements de fonds de la France a été

---

(1) Voir l'*Extrait du Compte du Trésor pour l'année* 1816, tome II, *Pièces justificatives*, pages 11 à 23.

retirée aux compagnies financières pour être rendue à l'action directe du pouvoir, 4 milliards d'opérations annuelles ont été coordonnées dans tous leurs détails et dirigées par l'unique pensée de l'intérêt de l'État, dégagé désormais des liens ruineux et de la dépendance précaire qui faisaient payer si cher autrefois au Gouvernement la jouissance de ses recettes comme celle de son propre crédit, et qui le mettaient si dangereusement à la discrétion de mains étrangères, pour l'exécution de tous les services publics. C'est seulement à dater de cette nouvelle ère ouverte à l'administration des finances par l'habileté de M. le comte Mollien, que l'on a vu disparaître des différentes places de commerce les fluctuations ruineuses qui s'élevaient si fréquemment dans le cours des valeurs de toute nature, et qui étaient presque toujours provoquées et entretenues à l'aide du maniement de la fortune publique, par ceux qui en exploitaient les ressources à leur profit, avant de les restituer à leur destination légale. C'est aussi par une conséquence naturelle et rapide de cette féconde amélioration que le Trésor n'a plus à solliciter des subsides onéreux de la puissance souvent dangereuse des capitalistes, et qu'il s'est enrichi de 3 ou 400 millions de fonds placés volontairement dans ses caisses par les

communes, les établissements publics, les comptables et les porteurs de bons royaux, qui viennent lui offrir leurs réserves disponibles à bas intérêts, pour échapper aux pertes et aux non-valeurs d'une stagnation improductive de numéraire.

Les perfectionnements graduels qui ont été successivement apportés au mécanisme de cette banque nationale, ont mis partout les deniers publics immédiatement à la disposition de l'État qui les transmet souvent sans déviation et sans intermédiaire des mains des percepteurs dans celles de ses créanciers, ou qui s'en fait payer l'intérêt par le receveur général du département, après le délai de dix jours, à peine suffisant pour les recueillir dans sa caisse centrale, pour les employer sur les lieux ou pour les diriger vers les différents points où les ordonnateurs les réclament. Ces moyens habiles de service rendent aussi promptement que possible, à la circulation générale, les valeurs que l'impôt vient d'en retirer; car sur les 300 millions qui sont annuellement adressés par les receveurs généraux à la capitale, le Trésor ne déplace et n'enlève momentanément aux localités que 30 ou 40 millions de numéraire. Les 260 millions qui forment le surplus sont convertis en valeurs sur Paris, par les quatre-vingt-six comptables prin-

cipaux chargés de distribuer aux besoins publics les ressources réalisées dans toute la France, et de les faire mouvoir selon les nécessités locales ou plus éloignées par les procédés rapides du commerce. La banque centrale du Trésor entretient ainsi des relations aussi promptes que favorables à l'économie, avec quatre-vingt-six succursales qui ont des comptoirs auxiliaires chez tous les receveurs particuliers d'arrondissements et même dans toutes les communes. Elle est en mesure d'établir son bilan à la fin de chaque journée, et de montrer constamment à celui qui la dirige, le tableau complet de son actif disponible et de son passif remboursable.

Ce mécanisme financier embrasse toute la France, ouvre partout une caisse publique à la recette et à la dépense, et rattache sur tous les points du royaume, sans les y enchaîner, les virements de fonds du Trésor au mouvement industriel et commercial de la population. Chacune de ces banques départementales de l'État entretient avec les négociants des principales villes des relations réciproques et de fréquents échanges de valeurs, qui facilitent et qui secourent en même temps le service des différentes places et celui du Gouvernement. Tantôt les ressources du crédit

obtenu par les comptables suppléent aux rentrées de l'impôt, et tantôt les opérations particulières du commerce sont secondées par les subsides des receveurs des finances. Toutes les fortunes concourent donc ainsi au paiement exact des créances exigibles que le recouvrement des contributions n'aurait point assuré, et toutes les caisses publiques à leur tour favorisent activement les transactions locales en diminuant, pour tous, les frais et les embarras du déplacement des valeurs; car la concurrence des comptables abaisse sur toutes les places les conditions de l'escompte.

La prévoyance supérieure de l'autorité centrale qui dirige ce mouvement général des fonds du royaume dans la seule pensée de l'intérêt public, maintient partout, autant que possible, l'équilibre des moyens et des besoins locaux de la circulation par des combinaisons toujours promptes, faciles et d'autant plus utiles qu'elles sont continuelles et presque inaperçues. Une aussi puissante organisation financière rend beaucoup moins nécessaire en France que dans tout autre pays l'établissement et le développement des banques particulières.

Ce système, qui a fait descendre les frais de négociations du Trésor de 55 à 2 ou 3 millions, et

qui a fondé son crédit actuel sur les bases les plus solides, puisqu'elles n'ont pas été ébranlées par les événements politiques, se trouve entièrement soumis, par un heureux effort de la méthode et de l'esprit d'analyse, à toute la sévérité des formes, à toute la rigueur des justifications qui garantissent aujourd'hui la régularité des actes des administrateurs et des comptables, au contrôle judiciaire de la cour des comptes. Cette condition indispensable, attachée par nos lois constitutionnelles à la gestion des deniers du Trésor, suffirait pour interdire leur maniement à tout établissement spécial qui ne saurait pas se plier à ces exigences salutaires, à cet ordre protecteur de la fortune de l'État et du pouvoir auquel elle est confiée, par la lumière qu'il répand sans cesse sur tous les faits de l'administration publique. Mais de plus impérieux motifs repoussent aujourd'hui toute participation d'une main étrangère au mouvement général des fonds du Trésor ; les explications sommaires que nous venons de donner sur les avantages de la concentration de ce service important, sous l'action directe et exclusive du Gouvernement, ont dû suffire pour démontrer cette conséquence incontestable de notre régime politique et financier.

L'unité de la direction et de la surveillance de cette branche d'administration n'admet aucun intermédiaire, et la Banque de France elle-même, malgré toutes les heureuses conditions de son organisation et de ses formes commerciales, ne saurait lui prêter d'autres secours que ceux qu'elle accorde aux particuliers comme caisse d'escompte, de dépôt et de conversions de valeurs. Toutes les fois en effet que son entremise a été exceptionnellement réclamée, dans les temps difficiles, pour certaines parties du service des dépenses de l'État, c'est seulement à l'aide du concours des préposés du Trésor et avec des frais plus élevés qu'elle est parvenue à assurer leur exécution.

Nous insistons donc avec une profonde conviction pour que cet établissement, si favorable à l'industrie et si secourable pour l'administration dans la sphère naturelle de ses attributions, ne soit jamais détourné du but qui lui est marqué par sa loi fondamentale, et pour qu'il préserve ainsi de toute atteinte l'indépendance de sa situation, qui sera toujours la première base de sa force, de son utilité, de son crédit et de la prospérité de son avenir.

CONCLUSION DU LIVRE TROISIÈME.

Les développements et les considérations que nous venons de présenter sur notre système actuel de circulation ont dû démontrer qu'il assurait à la France une évidente supériorité de puissance financière, déjà proclamée par tous les peuples étrangers, mais qu'elle semble trop souvent méconnaître elle-même ; nous avons donc la confiance qu'elle ne tentera pas de changer brusquement des habitudes fondées sur les leçons de l'expérience et les conseils éclairés de l'intérêt national, ni de devancer par des mesures inopportunes la marche naturelle des besoins de sa population ; enfin, qu'elle saura conserver, sans aucune altération, un régime qui est éminemment favorable au commerce, à l'industrie, au bon ordre, au crédit public, à la force du Gouvernement et à la richesse du pays.

LIVRE QUATRIÈME.

EXAMEN DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

SOMMAIRE.

AVERTISSEMENT.

Ancienne monarchie. — Comptabilité. — Situation financière de 1789. — Révolution de 1789. — Comptabilité. — Situation financière en 1793. — Consulat et Empire. — Comptabilité. — Situation financière en 1814. — Monarchie constitutionnelle de 1814. — Comptabilité législative. — Comptabilité de l'administration du Trésor. — Comptabilité de l'administration des revenus publics. — Comptabilité de l'administration des dépenses publiques. — Comptabilité des matières. — Comptabilité des départements et des communes. — Comptabilité départementale. — Comptabilité communale. — Contrôle administratif de la comptabilité ministérielle. — Contrôle judiciaire de la comptabilité publique. — Situation financière en 1830. — Monarchie constitutionnelle de 1830. — Comptabilité. — Situation financière en 1840. — Conclusion du livre quatrième.

AVERTISSEMENT.

La comptabilité publique complète l'aperçu du système financier de la France : l'ordre et le contrôle couronnent dans toute son étendue l'édifice de son administration. L'examen de cette dernière partie de l'organisation actuelle des finances devait donc suivre l'exposé des revenus, du crédit et de la circulation de la richesse de l'État, et terminer le tableau rapide que nous avons voulu tracer de tous les moyens employés pour entretenir, féconder et protéger constamment toutes les sources de la fortune nationale. Ce quatrième livre de l'ouvrage que nous publions est presque entièrement composé avec les matériaux d'un travail pour lequel le Gouvernement a réclamé notre concours en 1836 et en 1837.

En effet, une commission dont la présidence nous a été confiée, a été créée par des arrêtés ministériels des 4 août 1836 et 18 juillet 1837, pour faire l'examen des questions de comptabilité qui ont été traitées dans les rapports ou les opinions des Chambres, pour préparer les propositions les plus propres à assurer l'exacte observation ou le perfectionnement des mesures destinées à garantir la régularité de la perception et de l'emploi des deniers publics, et pour former un recueil méthodique où toutes les dispositions en vigueur, des lois, ordonnances et règlements, fussent classées par ordre de matières et divisées par chapitre et article, de manière à composer une série raisonnée des règles générales de la comptabilité publique.

Avant de procéder à cette tâche difficile et de commencer l'examen et la délibération des principes et des articles de cette législation spéciale, il a paru utile de faire précéder la discussion des règles protectrices de la fortune publique, par des explications précises sur l'objet et les conséquences de chacune des dispositions prescrites. Nous avons donc rédigé et présenté à cette commission une analyse des mesures qui ont été prises par les divers gouvernements de la France pour établir, à toutes les époques, l'ordre dans les finances de l'État. Nous avons ainsi cherché à expliquer, par des éclaircissements puisés aux sources les plus dignes de confiance, les effets des institutions politiques sur les formes de la comptabilité, et à faire apercevoir l'influence de l'ordre et des contrôles sur les progrès de l'administration et de la richesse publique; enfin nous avons tenté de fixer la situation financière qui a été le résultat de chacun des régimes successifs de 1789 jusqu'à nos jours. Tous les faits ont été rassemblés dans une notice historique où se trouve retracée la marche progressive de la comptabilité publique, afin de faire mieux comprendre et plus nettement apprécier les combinaisons variées de son organisation actuelle, et de former une introduction appropriée au travail qui avait pour objet d'en résumer les statuts.

C'est cette même notice que nous avons reproduite ici sous le titre d'examen, avec quelques nouveaux développements qui prolongent le récit des faits jusqu'en 1840, et qui éclairent plusieurs questions souvent agitées par l'administration et par ceux qui sont ou qui se croient appelés à être ses juges.

LIVRE QUATRIÈME.

EXAMEN DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

ANCIENNE MONARCHIE.

COMPTABILITÉ.

Pendant la longue période de désordres que rappelle l'histoire de nos anciennes finances, la diversité des tributs et l'inégalité de leur répartition entre les différentes provinces, les priviléges de certaines classes de la société, qui faisaient retomber le poids des charges publiques sur la population la moins aisée, l'ignorance des véritables principes de l'économie politique dans l'application des taxes aux produits de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, l'absence des règles pour la fixation des dépenses de l'État, l'appréciation des besoins généraux abandonnée aux seules conjectures du pouvoir, et l'emploi des deniers publics placé sous l'unique garantie des lumières et de la probité des ordonnateurs, telles étaient les bases du système financier que douze chambres

des comptes avaient à contrôler par l'examen de la gestion des agents de la recette et de la dépense.

Depuis l'interruption du pouvoir représentatif des états-généraux, et malgré les usurpations successives des parlements, la surveillance de la fortune publique n'appartenait plus qu'aux chambres des comptes; toutefois elles n'auraient pu découvrir ni réprimer les abus cachés sous les combinaisons vicieuses du Gouvernement, qu'autant que l'administration aurait été assez bien organisée pour leur procurer les moyens de saisir, par des contrôles certains et complets, les actes variés de chacun des agents qui prenaient part au maniement des deniers de l'État.

Mais cette ancienne administration n'exerçait réellement sur les choses et sur les personnes qu'une action indirecte et resserrée dans les limites les plus étroites; ainsi les pays d'états, placés presque entièrement en dehors de sa sphère, avaient des revenus particuliers dont ils réglaient eux-mêmes l'assiette, la perception et l'emploi, en se soumettant à un tribut fixe dont ils avaient consenti la redevance annuelle au Trésor royal.

Une chambre des comptes spéciale était établie auprès de chacune de ces fractions du royaume,

et ne se rattachait par aucune relation à celle qui était placée au point central du Gouvernement.

Les pays d'élections qui étaient seuls rangés sous l'autorité immédiate du Gouvernement, en étaient également séparés, pour tout ce qui concernait l'exécution des lois de finances, par un système de service qui livrait à des traitants la réalisation et l'emploi des recettes.

Les contribuables étaient alors abandonnés à toutes les exigences de l'intérêt privé pour l'application des tarifs, et les créanciers du Trésor subissaient en même temps les lenteurs calculées des financiers, qui spéculaient avec les fonds destinés à la libération de l'État. La ressource désastreuse des moyens de finances connus sous les anciennes désignations d'*expédients* et d'*affaires extraordinaires*, achevait la ruine du crédit public, complétait la dépendance de l'administration envers ses faiseurs de services, et aggravait encore les embarras du Trésor et de la comptabilité. On avait substitué des fermiers et des compagnies intéressées à des administrateurs et à des préposés comptables, et ces agents, étrangers au Gouvernement, n'avaient à lui justifier que de l'accomplissement des conditions d'un bail, au lieu de soumettre à la sanction royale et au jugement des

chambres des comptes un exposé fidèle et complet de tous les actes relatifs à la gestion des deniers publics, appuyé des pièces nécessaires pour en démontrer l'exactitude et la régularité.

Cette sorte d'aliénation de tous les services, qui était la source des désordres les plus graves, rendait les opérations de finances et la situation générale du Trésor impénétrables à tous les regards; les débats contradictoires qui se sont élevés sur ces importants résultats et qui sont toujours restés sans solution, soit pour le public, soit pour les deux derniers Ministres qui ont tenté d'en présenter une évaluation approximative dès l'année 1786, démontrent suffisamment aujourd'hui l'inutilité des efforts de l'administration et des chambres des comptes pour triompher de la confusion et de l'obscurité de cet ancien système.

L'extrême divergence des principes, la complication des formes et des procédés d'exécution, le morcellement politique et administratif des différentes parties de la France, séparées même par des barrières intérieures, l'adoption du régime des entreprises pour tous les services, opposaient alors des obstacles insurmontables aux progrès de l'ordre, et enlevaient à la fois, aux administrateurs et aux magistrats chargés de veiller sur

la fortune publique, les moyens de recueillir et de vérifier les éléments épars de la situation financière du royaume.

La détresse habituelle du Trésor et l'imperfection des méthodes avaient fait créer un grand nombre de charges fiscales, dont les fonds, toujours employés d'avance, grevaient l'État par des intérêts perpétuels, et les contribuables par des exactions de tous genres. Le concours de cette multitude de préposés produisait une confusion inévitable dans la marche des opérations, surtout lorsque les fonctions d'un même emploi se trouvaient confiées à plusieurs titulaires qui rendaient des comptes alternatifs ou triennaux.

Les plus fréquentes dilapidations échappaient ainsi à toute surveillance et à toute poursuite, et ne se révélaient ordinairement que par le scandale de quelques fortunes rapides. Enfin il est nécessaire de se rappeler que les chambres des comptes n'avaient été originairement instituées que pour surveiller les préposés du domaine royal, qu'elles se sont bornées longtemps à établir elles-mêmes et à juger les comptes de ces agents, souvent arriérés de cinquante années, d'après les pièces justificatives rassemblées à la diligence de leurs procureurs généraux. Si leurs attributions

se sont étendues par la suite à la gestion des contributions publiques qui ont accru les revenus du prince devenus insuffisants pour les besoins croissants de la société, elles n'ont jamais participé que par une vaine formalité au jugement des comptes généraux des finances, dont elles ne possédaient pas les éléments, et qui, sous le nom d'*état au vrai*, étaient soumis à la vérification du conseil du Roi et renvoyés, après de longs retards, à ces chambres, avec l'ordre d'en prononcer l'apurement sans autre examen.

SITUATION FINANCIÈRE EN 1789.

On doit conclure de cet état de choses, que l'ancienne monarchie n'avait organisé que des contrôles incomplets et insuffisants pour prévenir les abus et les malversations qui résultaient d'un mauvais système de finances, et qui ont été les causes principales des difficultés continuelles et de la chute de son Gouvernement. Il serait donc inutile de rechercher les éléments d'une situation financière au milieu de la confusion qui régnait alors dans tous les services, et il suffira de se rappeler que l'effroi d'un déficit dont on n'a jamais pu vérifier l'importance, a été l'un des principaux mobiles de la révolution de 1789.

RÉVOLUTION DE 1789.

COMPTABILITÉ.

L'administration des finances est de toutes les parties du service public celle qui touche le plus immédiatement aux divers intérêts de la société : elle produit le bien-être ou le malaise des peuples; elle affermit ou ébranle les trônes, par une influence plus prompte et plus sensible encore que celle qu'exercent les combinaisons de la politique; et quand le désordre s'introduit dans la fortune de l'État, une révolution menace la société : aussi les doléances des provinces, présentées à toutes les époques, et principalement en 1789, pour obtenir une réforme générale dans le gouvernement, ont-elles principalement attaqué les vices de notre ancien système de finances, et les premiers efforts des dépositaires du pouvoir ont-ils été dirigés d'abord vers l'amélioration de cette partie essentielle, qui se liait si étroitement à la prospérité publique.

Dans ces jours de réforme, on commença la simplification des rouages administratifs par la suppression d'un grand nombre d'emplois surabondants, et l'on entreprit de s'affranchir du ré-

gime des fermes, en y substituant des régies intéressées.

Mais ces modifications de détail ne satisfaisaient pas aux vœux et aux réclamations qui éclataient de toutes parts, et il fallut bientôt y répondre par une refonte complète de tous les éléments de l'ancienne organisation du royaume. La ligne de démarcation tracée entre les différentes provinces s'effaça dans l'uniformité de la circonscription départementale; on vit s'abaisser en même temps les barrières qui séparaient les trois ordres de la société; enfin, on proclama l'égalité des droits et des charges publiques pour toutes les classes de la population.

L'unité de système qui était le principe dominant de cette constitution nouvelle de la monarchie paraissait offrir la chance la plus favorable au rétablissement de l'ordre dans les finances et de la simplicité dans les formes de la comptabilité; toutefois il était impossible d'obtenir les avantages que l'on devait se promettre de ces premières bases d'une nouvelle organisation, sans attendre les conseils du temps et sans préparer les autres changements nécessaires avec le calme et la maturité d'esprit qui pouvaient seuls produire d'utiles conséquences pour l'avenir; ces principales conditions

de succès ont manqué dès l'origine à cette entreprise difficile, qui a été soumise plus tard à tous les hasards de la précipitation, à tous les dangers de l'inexpérience et à tous les désordres politiques et financiers de la république.

Une sorte de prévention naturelle aux corps jaloux de leurs nouveaux droits, contre une autorité plus anciennement établie, conduisit la législature de cette époque à organiser, à son image, tous les moyens d'action du pouvoir exécutif, en assemblées délibérantes et en administrations collectives, chargées de gouverner par les mêmes procédés, la commune, le canton, le district, le département, et chacune des parties les plus importantes du service général.

C'était envelopper la marche du Gouvernement dans les formes les plus embarrassantes, et enchaîner ses mouvements par des liens trop étroits et trop compliqués.

Aussi, malgré les véritables améliorations que notre législation civile et politique a reçues, à cette époque, du concours de tous les esprits et de la publicité de toutes les idées, on n'a pu faire que des progrès très-lents et à peine sensibles vers l'ordre et la simplification du système des finances.

Cependant, des notions plus saines sur cette

matière commencèrent à se répandre au moment où l'attention publique se fixa sur les premiers comptes ministériels soumis à l'examen de la législature, et dès lors il parut indispensable de donner à leurs résultats une authenticité irrécusable, en les faisant vérifier et arrêter par un tribunal inaccessible à toute influence particulière. Tels furent les motifs de la loi du 17 septembre 1791, qui supprima les douze chambres des comptes et les remplaça par un bureau de *comptabilité nationale* créé dans le sein même de l'assemblée législative.

Cette institution nouvelle, placée dans la dépendance absolue d'une assemblée politique qui s'en servait pour l'envahissement du pouvoir plutôt que pour le contrôle des actes ministériels, était trop en dehors du mécanisme de l'administration, et se trouvait réduite à une sorte d'isolement qui la rendait impuissante contre les abus et lui enlevait les moyens de connaître les faits de la recette et de la dépense, de les vérifier en temps utile, et d'en présenter l'ensemble à l'apurement définitif que la législature se réservait de leur accorder elle-même. Une multitude de comptes arriérés et incomplets, présentés sous les formes les plus variées et les plus irrégulières, par des

traitants et par des préposés de toute espèce, pour des services très-nombreux, arrêtés à des époques différentes et justifiés par des pièces insuffisantes, tels furent les seuls éléments de travail que l'on mit à la disposition de ce bureau. Bientôt on lui fit succéder une commission de comptabilité nationale instituée par la loi du 24 juin 1793, et vainement appelée par l'acte constitutionnel du 22 août 1795 à dénoncer publiquement les abus et les malversations qui échappaient toujours à son contrôle.

L'imperfection du mode de service, et les embarras attachés aux combinaisons financières précédemment adoptées, ne permettaient pas encore au Gouvernement de se rendre un compte exact de ses opérations; il était donc tout à fait impossible à un établissement sans relation régulière avec les différentes branches de son service, de se saisir de tous les actes des administrateurs et des comptables, avant que l'administration elle-même les eût fait constater par des écritures méthodiques, sur tous les points du royaume et dans tous les degrés de leur exécution, et qu'elle fût parvenue à les résumer par ordre de matières et par année, sans lacunes et sans altérations dans des comptes individuels et généraux, pour les soumettre en-

suite à cette juridiction nouvelle. On ne pouvait obtenir en effet d'un contrôle aussi imparfaitement organisé, que des vérifications partielles et tardives sur des fragments de services mal présentés et incomplétement justifiés par les préposés du Trésor.

Mais à peine l'assemblée chargée d'exercer la souveraineté du peuple se fut-elle emparée de toutes les attributions de la puissance royale, en déléguant des commissaires choisis dans son sein, auprès des directoires exécutifs de Paris et des départements, et en choisissant elle-même les commissaires de la comptabilité nationale, que l'on vit cet instrument central d'ordre et de surveillance éprouver, dès son origine, le sort commun de tous les rouages du Gouvernement que ce corps politique voulut lui-même mettre en œuvre, et qui se brisèrent dans des mains faibles et violentes.

SITUATION FINANCIÈRE EN 1793.

A cette époque, les dernières tentatives des hommes sages et éclairés pour amener des améliorations progressives dans les conditions de la société, vinrent échouer au milieu de la lutte des passions. La dette de l'État se payait par la banqueroute; les dépenses courantes s'acquittaient par

l'aliénation à vil prix du domaine public, ou par la confiscation des propriétés particulières; les transactions commerciales étaient soumises aux lois du maximum, et toutes les créances soldées en papier-monnaie. Le mépris de tous les principes et l'oubli de tous les droits étaient les seuls moyens d'action de ce régime de désordre. La violence de ces excès aurait dû en abréger la durée, mais ils ne s'arrêtèrent qu'au moment où les produits de la destruction organisée de tous les revenus et de tous les capitaux manquèrent enfin aux rigueurs et aux besoins du pouvoir.

La comptabilité n'a jamais enregistré les dommages incalculables de ces nombreuses dilapidations; elle n'en a point effrayé les regards de ceux qui les ont commises, mais elles ont laissé des traces profondes qui ne sont point entièrement effacées : les gouvernements éphémères qui ont succédé à ces premiers écarts du despotisme de la république ne pouvaient s'appuyer que sur des ruines, et voyaient s'épuiser rapidement leurs forces et leurs ressources dans la prolongation des troubles civils et des rapines administratives, auxquels on ne pouvait plus opposer ni la résistance d'une autorité forte, ni la vigilance d'un contrôle éclairé.

CONSULAT ET EMPIRE.

COMPTABILITÉ.

Les institutions monarchiques avaient été renversées et déjà les ressorts des derniers gouvernements se trouvaient brisés par les plus terribles secousses : la société paraissait près de se dissoudre ; tout avait succombé sur le sol rasé par la faux révolutionnaire. La France, fatiguée de tant d'épreuves, se plaça d'elle-même sous la protection d'une main puissante et glorieuse, pour échapper à de nouvelles convulsions politiques, et pour se soustraire à tous les maux de l'anarchie.

Le dictateur que la victoire venait de couronner avait encore tout à recréer et à reconstruire pour achever la conquête de son futur empire. Aucun obstacle ne put arrêter la marche de son génie aussi flexible qu'étendu ; l'unité du pouvoir exécutif fut immédiatement rendue au Gouvernement, et descendit, par une délégation directe, du chef de l'État à l'administrateur du département, de l'arrondissement et de la commune : les corps administratifs, chargés à Paris de diriger collectivement chacune des parties du travail général, furent soumis à l'impulsion d'un mandataire spé-

cial de l'autorité supérieure, et l'on vit succéder aux commissaires élus par les assemblées politiques, des ministres et des directeurs généraux, à la tête de tous les services de la dépense, du revenu public et de la trésorerie.

Les bases de cette grande organisation sont encore les meilleurs appuis du Gouvernement actuel; tous les principes de l'ordre se trouvaient renfermés dans l'uniformité et la simplicité de cet admirable système, que l'expérience des erreurs précédentes semblait avoir inspiré pour préserver l'avenir des fautes passées.

Après avoir fermé la lice qui était restée trop longtemps ouverte aux combats de tous les partis, le nouveau souverain étouffa la voie de la presse par la censure, et celle de la législature par des traitements, par des honneurs et par l'influence d'une épée qui venait de triompher de nos discordes et qui faisait alors trembler toute l'Europe. Il ne voulut établir qu'un simulacre de représentation nationale, qui excluait toute intervention réelle du pays, et tout contrôle légal des combinaisons de sa politique et des actes de son administration. Toutefois il chercha dans le concours des hommes les plus éclairés de cette époque, qui composèrent son conseil d'État, à suppléer autant

que possible aux appuis qu'il redoutait de demander à l'opinion publique. C'est dans le sein même de cette mémorable assemblée, délibérant sous sa présidence, qu'il fonda l'organisation judiciaire et administrative de la France, qu'il rédigea les statuts de ces grands codes qui ont le mieux illustré son nom, et qu'il appelait les fonctionnaires habiles et expérimentés auxquels il avait confié les diverses branches d'un travail dont il se réservait la haute pensée, la direction, la surveillance et le jugement.

Les bureaux de la comptabilité nationale lui parurent manquer de proportion avec l'importance des attributions qui leur étaient confiées et avec la grandeur du but qu'ils avaient à atteindre. Il aperçut bientôt les avantages que devait offrir une vérification approfondie de tous les services, et il pensa que les difficultés d'une semblable mission ne pourraient céder qu'à l'autorité et à la persévérance d'un corps judiciaire; néanmoins il ne crut pas devoir relever ce tribunal spécial avant d'avoir replacé les différentes parties du service dans une situation assez régulière pour que son action pût utilement s'exercer sur les comptables et atteindre indirectement les administrateurs. L'ancienne institution fut habilement régénérée,

sous le nom de *Cour des comptes*, par la loi du 16 septembre 1807, qui plaça sous sa juridiction tous les comptables des deniers publics, et lui imposa le devoir de faire parvenir au chef de l'État ses observations générales et ses vues d'amélioration, par l'entremise de l'archi-trésorier. On retrouve encore dans cette organisation cet esprit jaloux du pouvoir, qui, en faisant renaître une magistrature sous les formes les plus imposantes, la réduisait au rôle d'auxiliaire de l'administration, et lui refusait l'indépendance du contrôle public que lui avait attribué la constitution du 22 août 1795.

Mais s'il avait suffi, pour asseoir la souveraineté du chef de l'État sur des bases solides, d'avoir réorganisé les nombreux moyens de la puissance monarchique, d'avoir ramené l'uniformité et la promptitude d'exécution dans tous les degrés du service, et d'avoir rattaché tous les rouages du Gouvernement à l'impulsion d'un moteur unique, on n'avait fait par là que préparer le rétablissement de l'ordre, et faciliter une tâche souvent entreprise et jamais accomplie, celle de saisir par une description journalière tous les faits de la recette et de la dépense, et de soumettre les administrateurs et les comptables au joug des mêmes

principes et des mêmes règles de comptabilité. Cette réforme difficile pouvait seule procurer à l'administration et à une cour des comptes les renseignements qui leur sont indispensables pour éclairer leur surveillance et leur jugement. Cependant l'établissement complet d'un semblable système d'examen et de contrôle de toutes les rentrées et de tous les emplois de fonds ne pouvait pas se concilier, sous plusieurs rapports, avec un régime aussi absolu et aussi ombrageux que celui qui existait à cette époque.

Ainsi, les budgets, qui devraient toujours présenter l'appréciation entière et fidèle des besoins et des ressources de l'État, tracer à l'avance la marche des différents services et prescrire les règles à suivre par chacun des délégués du pouvoir, n'offraient, pour les revenus comme pour les charges, qu'une expression incomplète et trompeuse, qui ne révélait ni les moyens du Trésor ni les dépenses du Gouvernement, et qui n'opposait qu'une limite illusoire aux dispositions des ordonnateurs.

Les contributions publiques, soumises, il est vrai, à de plus sages principes et à de meilleurs procédés, subissaient chaque année toutes les vicissitudes de la politique entreprenante d'un sou-

verain qui, en les administrant lui-même avec le concours de ses directeurs généraux, élevait et abaissait leurs tarifs suivant les exigences de ses projets ambitieux, plutôt que d'après les véritables intérêts du pays.

L'impôt direct dépassait habituellement les évaluations primitives par des centimes extraordinaires; les douanes, par les prises et les confiscations du blocus continental; et les autres droits indirects, par des décimes de guerre.

L'agriculture, l'industrie et le commerce, dont les revenus s'affaiblissaient chaque jour davantage par des entraves politiques et par des mesures fiscales, prélevaient sur leurs capitaux mêmes ces sacrifices forcés et ruineux.

D'un autre côté, les dépenses étaient constamment supérieures aux prévisions des crédits ouverts, et après avoir épuisé les moyens avoués par les lois de finances, elles étaient acquittées, en dehors des budgets, par des produits spéciaux, trop souvent enlevés aux départements et aux communes, ou par les subsides d'un domaine extraordinaire formé des tributs des peuples vaincus, ou, enfin, par les décrets de l'arriéré et de la déchéance. Plus de 200 millions de services publics s'exécutaient ainsi au delà des prévi-

sions législatives, et les revenus de l'État supportaient en outre 180 millions de prélèvements annuels, pour couvrir leurs frais de régie et de perception, sans qu'aucune mention légale de ces ressources et de ces besoins vînt compléter le tableau de chaque exercice.

On aurait été obligé, pour embrasser l'ensemble des services, d'en rechercher les résultats épars dans quatre comptabilités tout à fait distinctes; celle des fonds généraux du budget, celle des fonds spéciaux, celle des fonds des pays conquis ou du domaine extraordinaire, celle enfin des prélèvements supportés par les produits bruts des contributions.

Une autre cause non moins grave s'opposait encore à tout rapprochement utile entre des évaluations aussi incomplètes et les opérations réelles : c'était le défaut d'une époque fixe de clôture des comptes; le retard d'une partie arrêtait indéfiniment l'apurement de toutes les autres, et le règlement final d'un seul exercice n'avait jamais pu s'accomplir.

L'arbitraire et les lenteurs attachés à un système aussi défectueux et aussi incertain embarrassaient la marche de la liquidation, de l'ordonnancement et du paiement des créances, élevaient

considérablement les prix des marchés, et imposaient à l'administration tous les préjudices du discrédit.

D'ailleurs, aucun ministère n'avait encore entrepris de tracer un plan méthodique d'écritures à ses ordonnateurs secondaires, pour leur donner les moyens de constater chaque jour, et de faire connaître périodiquement au point central de l'administration, les résultats progressifs de l'exécution des services, depuis la reconnaissance des droits acquis jusqu'à leur acquittement définitif, et jamais un seul de ces grands dispensateurs des deniers de l'État n'était parvenu à former une situation exacte des engagements et des charges dont il grevait la fortune publique.

L'administration spéciale des finances, nécessairement soumise aux conséquences de ces faux principes et entraînée dans ces mauvaises voies, se trouvait alors partagée en dix sections séparées, qui se composaient de deux ministères, celui des finances et celui du Trésor; des cinq directions générales, de l'enregistrement, des forêts, des douanes, des contributions indirectes et des postes; enfin, des trois régies, de la loterie, des salines de l'Est et des monnaies, maintenues dans la forme collective.

Dans la répartition de ces différents travaux, le Ministre des finances n'avait réellement à conduire que le service des quatre contributions directes; les autres branches du revenu public, presque entièrement détachées de ses attributions, se trouvaient confiées à des directeurs généraux qui étaient appelés à travailler avec le chef du Gouvernement et recevaient ses ordres immédiats. Chacune de ces grandes sections administratives avait été organisée de manière à s'isoler de toute action étrangère à son propre système, et réunissait à son ensemble de travail un service spécial de trésorerie, de matériel, de personnel, de contentieux, d'ordonnancement des dépenses et de comptabilité. Il était impossible de placer ces administrations particulières dans une plus entière indépendance du contrôle ministériel, surtout à une époque où l'absence d'un mode régulier et uniforme d'écritures, soit à Paris, soit dans les départements, les privait elles-mêmes des renseignements indispensables à leur surveillance. Un décret du 17 mai 1809 vint encore affaiblir les garanties que pouvait offrir à cet égard la cour des comptes, et rendit ses vérifications plus tardives et plus insuffisantes pour tous les préposés de ces régies financières, en substituant aux comptes

individuels de ces agents et à leur responsabilité personnelle un seul compte général d'ordre, par exercice, rendu sous la responsabilité collective et illusoire des administrateurs.

Ces comptes généraux, qui omettaient toute opération transitoire ou imparfaitement justifiée, ne livraient à l'examen de la cour des comptes que des résultats incomplets, et enlevaient à son jugement la série non interrompue des faits réellement exécutés par chacun des véritables agents de la recette et de la dépense. On augmentait aussi, par ce nouveau mode, les inconvénients attachés à la comptabilité d'exercice, qui, après avoir exclu de ces grands comptes d'ordre toutes les opérations de trésorerie, suspendait toujours l'apurement de l'universalité des recouvrements et des paiements, et la libération des nombreux préposés qui les avaient exécutés, pour l'omission d'une simple formalité ou le défaut d'une seule pièce. Ces procédés vicieux entraînaient des retards qui se prolongeaient pendant plusieurs années, et qui rendaient les vérifications à peu près stériles pour tous les intérêts.

La cour des comptes ainsi que le ministère du Trésor, placés entre ces huit administrations du revenu public et les huit grands ordonnateurs

des dépenses de l'État, étaient constamment aux prises avec les difficultés qui résultaient de la contradiction de leurs principes, de la divergence de leurs méthodes et de l'insuffisance de leurs écritures.

Les fonds versés par les contribuables, après avoir séjourné longtemps dans les mains des divers agents de la perception, étaient, à l'insu du ministre du Trésor, tantôt dirigés sur les points où il existait déjà des ressources surabondantes, et tantôt retirés des lieux où le service les réclamait, et ne parvenaient enfin aux caisses chargées de les recueillir et de les distribuer aux créanciers de l'État, que diminués par des non-valeurs, par des prélèvements abusifs et par des déficit de comptables.

L'origine des recouvrements s'effaçait dans ces opérations préliminaires, et la portion du produit net qui rentrait tardivement au Trésor, au lieu d'être exprimée dans ses écritures comme un virement de valeurs de caisse à caisse, recevait des imputations de produits et d'exercice tellement inexactes qu'elles ne permettaient aucun rapprochement entre les résultats constatés par ce ministère, par les administrations de finances et par la cour des comptes. Cette méthode vicieuse a

constamment faussé les comparaisons établies entre les évaluations des budgets et les recettes réalisées (1).

La comptabilité des autres ministères enregistrait à peine les dispositions faites sur le Trésor, éprouvait de continuelles incertitudes pour l'application régulière des ordonnances à chacun des crédits, ne procurait aucun moyen de suivre le développement des dépenses ni de prévoir les échéances des besoins, et se bornait ordinairement à apprécier la situation de chaque service, en demandant à la Trésorerie la communication officieuse des paiements effectués sans l'appui des pièces justificatives.

Un décret du 13 juillet 1804 avait donné à chaque ordonnateur le droit exclusif de désigner lui-même les titres et documents qui devaient accompagner ses propres mandats, et lui attribuait ainsi l'exorbitante faculté d'accorder ou de retirer aux vérifications de la cour des comptes les preuves matérielles de la réalité des droits des parties prenantes et de la régularité des disposi-

---

(1) Voir l'*Extrait du compte du produit brut des impôts, pour l'année* 1816, tome II, *Pièces justificatives*, pages 7, 8 et 9.

tions acquittées par le trésor. Une concession aussi abusive avait établi en usage le refus aux payeurs de toute justification de dépense, et les ordonnateurs ne répondaient que par le mot *néant* à l'appel des pièces de la plupart des services. Cette réticence a rendu à peu près illusoire l'examen que la cour des comptes a tenté d'exercer sur l'emploi des deniers publics, depuis l'existence de ce décret jusqu'à l'époque où l'ordonnance du 14 septembre 1822 a satisfait aux réclamations qu'elle n'a cessé de renouveler pendant le cours de ces dix-huit années d'interdiction de sa surveillance légale.

Ces causes habituelles d'erreurs et d'irrégularités dans les comptes, ces entraves embarrassantes pour les administrateurs, pour les comptables et pour leurs juges, se compliquaient encore par les désordres et par les retards inséparables des opérations d'une guerre non interrompue avec toutes les nations de l'Europe.

Le Ministre du Trésor (1), forcé de lutter contre tant d'obstacles, pour obéir aux exigences d'un service qui devait assurer l'exécution de tous les

(1) M. le comte Mollien.

autres, fut le premier à comprendre la puissance de l'ordre, et à faire une habile application de ses meilleurs procédés.

Il parvint, en 1806, à ressaisir l'importante attribution de répartir, chaque jour et sur tous les points, les ressources disponibles aux besoins exigibles, en retirant ces opérations de trésorerie aux mains étrangères qui dans tous les temps s'en étaient emparées, et en les soumettant à la direction immédiate d'une banque spéciale annexée à son administration, sous le nom de *caisse de service*. Par une suite naturelle de cette première mesure, il appliqua les formes exactes et rapides du commerce aux mouvements de fonds et aux écritures de tous les préposés de son ministère. Ces utiles dispositions lui donnèrent les moyens de rétablir un équilibre constant entre les recettes et les dépenses, soit avec le produit des impôts, soit avec les secours d'un crédit administratif jusqu'alors inconnu, et de réaliser de notables économies sur ses frais de négociations; elles lui permirent en même temps de suivre la gestion des comptables, de connaître tous les mois leur véritable situation, d'arrêter et de prévenir leurs erreurs et leurs dilapidations, et, enfin, de rassembler les résultats de toutes les parties de

son administration dans une comptabilité centrale établie en parties doubles.

C'est seulement à dater de ce retour à de meilleures méthodes qu'il fut possible de présenter, à la fin de chaque trimestre, l'ensemble des recettes et des paiements effectués sur les budgets des différents exercices, et d'appuyer ces résultats généraux sur la situation de l'actif et du passif des caisses de la trésorerie.

Ce résumé des opérations matérielles des comptables du Trésor était alors le seul aperçu qui vînt éclairer le Gouvernement sur sa position financière, et l'on ne parvenait à en réunir les éléments, malgré le perfectionnement des écritures, qu'à l'aide d'une liquidation laborieuse dont les calculs, toujours incertains, ne comprenaient même pas un déficit de 25 millions, qui était le point de départ de cette comptabilité nouvelle, et dont l'existence est restée enveloppée de doutes insolubles pendant le cours de plusieurs années (1).

Ces omissions et ces difficultés provenaient à la fois des lacunes et des irrégularités de la comptabilité précédente, et du mouvement double et

(1) Voir la note, pages 313 et 314.

compliqué des nouveaux et des anciens rouages du Trésor.

Au surplus, ces premiers bilans étaient exclusivement réservés aux regards du Ministre et du souverain : le pouvoir seul avait profité des utiles modifications apportées à l'ordre antérieur, et elles n'avaient rien amélioré dans les documents livrés à la publicité et à la vérification de la cour des comptes.

Le caissier de la nouvelle caisse de service, qui était effectivement chargé d'opérer les virements de fonds, les négociations de valeurs, l'émission et le retrait des effets à payer, enfin toutes les opérations de banque et de crédit du Trésor avec ses comptables extérieurs et ses divers correspondants, n'était point justiciable de ce contrôle judiciaire, ne publiait aucun compte, et ne recevait son quitus que de la main qui dirigeait ses mouvements.

L'ancien caissier général du Trésor, qui n'avait réellement à exécuter que des échanges de pièces, et qui ne réalisait que fictivement et en masse, sans aucune distinction, soit de nature, soit d'origine, les nombreuses recettes et dépenses que nous venons de rappeler, continuait à ne présenter dans son compte, d'une part, que les engage-

ments souscrits à son profit par les receveurs généraux, quoiqu'ils fussent acquittés à la caisse de service, et de l'autre, que les récépissés délivrés par quatre payeurs généraux, pour les fonds que cette même caisse avait fait remettre aux véritables préposés de la dépense dans les départements. Les valeurs d'ordre et de régularisation, dont les entrées et les sorties composaient toute la gestion de ce grand comptable, n'exprimaient aux yeux des vérificateurs que des résultats sans intérêt, qui étaient destinés à soustraire à leur examen tous les actes relatifs à l'exécution réelle du service de trésorerie.

Les receveurs généraux n'offraient également, dans leurs comptes d'exercice, qu'une relation incomplète et infidèle de leurs importantes opérations. Ces comptables se bornaient à porter à leur charge les rôles des contributions directes, quelques recettes accidentelles, et la portion du produit net des impôts indirects qui leur était versée, et à présenter à leur décharge, pour une somme égale, des récépissés que le caissier du Trésor avait échangés contre leurs simples engagements : ils ne révélaient donc aucun des actes variés par lesquels ils s'étaient réellement libérés, soit à Paris, soit dans les départements ; ils n'en

justifiaient pas aux yeux des juges, qui ne pouvaient jamais vérifier leurs véritables opérations, et qui étaient réduits à prononcer quelquefois le quitus de receveurs dont les comptes se soldaient fictivement, tandis qu'ils étaient réellement en débet envers le Trésor public.

Enfin, le service du paiement des dépenses de l'État était alors partagé en quatre parties séparées : *la Dette publique*, *la Guerre*, *la Marine*, et *les Dépenses diverses*, comprenant les autres ministères ; chacune de ces importantes sections était placée sous la direction et sous la responsabilité d'un seul payeur général, institué pour centraliser les faits relatifs à l'acquittement des ordonnances ministérielles, et pour en rassembler les pièces justificatives.

Les payeurs spéciaux établis aux chefs-lieux des départements, des divisions militaires et des ports, avaient été soustraits à la juridiction de la cour des comptes par ces quatre grands comptables d'ordre, qui, sans avoir exercé aucun maniement personnel de deniers publics, représentaient fictivement, comme appartenant à leur propre gestion, les mouvements de fonds et les paiements effectués par leurs préposés extérieurs.

Ces résumés administratifs, dressés par exercice

et substitués aux comptes individuels des véritables payeurs, entraînaient les mêmes inconvénients et les mêmes délais que les comptes d'ordre adoptés pour les régies financières, privaient la cour des comptes du contrôle direct des actes de ses justiciables, ajournaient par d'interminables régularisations, la production des acquits et autres titres justificatifs, et suspendaient, pendant un grand nombre d'années, le jugement définitif des opérations comprises dans ces quatre divisions de la dépense de chaque exercice, ainsi que la libération de tous ceux qui avaient concouru à leur exécution.

Il est donc tout à fait démontré que le contrôle judiciaire créé par la loi du 16 septembre 1807, ne reçut aucun secours et ne recueillit aucun avantage des améliorations introduites dans les écritures administratives du Trésor. Néanmoins les premiers résultats de ces méthodes perfectionnées fortifièrent tellement la surveillance du chef du Gouvernement, qu'il s'empressa d'en ordonner l'application à plusieurs services, dont les embarras financiers excitaient sa sollicitude, et il chargea le Ministre du Trésor de diriger la comptabilité des communes, et celle des caisses spéciales placées auprès des autres ministères.

Cette mesure répandit la lumière sur des maniements de fonds occultes, et mit un terme à de nombreux désordres en les soumettant à la seule garantie qui existât alors contre les abus, le coup d'œil du souverain.

On peut conclure des développements qui précèdent, que l'ensemble des finances était alors trop mal connu pour qu'on pût régler avec certitude le budget de l'État; qu'aucun débat contradictoire n'assurait la sincérité et l'exactitude de ses évaluations; qu'aucun assentiment public n'adhérait à son exécution, et que le règlement final de ses résultats était une opération livrée à l'arbitraire, dont le terme s'éloignait indéfiniment et ne se fixait que par la déchéance.

On doit reconnaître, en même temps, que le seul ministère du Trésor était parvenu à s'éclairer lui-même par un mode régulier d'écritures qui manquait entièrement au service des contributions et des dépenses publiques; enfin, que le système de comptabilité suivi depuis l'institution de la cour des comptes ne lui assurait pas un utile contrôle sur la gestion des comptables, ni sur la marche des services.

En effet, des agents purement administratifs remplaçaient auprès d'elle les préposés chargés du maniement de la fortune de l'État, et ren-

daient en leurs noms les comptes généraux des recettes et des dépenses qu'ils n'avaient ni perçues, ni payées; leur unique attribution consistait à classer les résultats et les pièces des véritables receveurs et payeurs, par exercice et par article du budget, en écartant les faits dont la justification ne leur paraissait pas suffisante pour mettre complétement à couvert leur responsabilité. Cette analyse incomplète, par ordre de matière, des seules opérations régulièrement consommées par les comptables, ne retraçait pas l'expression fidèle de la gestion des préposés à la recette et à l'emploi des deniers publics, et ne donnait pas davantage les moyens de connaître l'entière exécution des services; d'autant plus qu'alors on n'avait assigné aucun terme légal à leur durée, et que, pendant près de vingt années, on n'avait pas pu rendre définitifs les résultats d'un seul exercice. Il est également nécessaire de se rappeler que les opérations de trésorerie, dont le mouvement est indispensable à la gestion de chaque comptable et à l'accomplissement de chaque service, étaient soustraites aux vérifications de la cour des comptes, et ne se trouvaient jamais comprises dans ces comptes d'ordre, qui rendaient toujours sa surveillance insuffisante sur les caisses publiques et sur l'administration.

SITUATION FINANCIÈRE EN 1814.

Le gouvernement militaire qui avait ainsi régné sans contrôle pendant le cours de quinze années, après avoir épuisé les forces de la population et de la richesse publique par les exigences et par les désordres d'une guerre continuelle, laissa après lui un déficit de trésorerie de plus de 100 millions (1), un discrédit créé par l'arbitraire et la

---

(1) La liquidation et l'apurement de ce déficit de..... 100,352,153 02
a démontré qu'il se composait d'un solde de.... 25,714,769 04
d'opérations antérieures à 1808, que l'insuffisance de la comptabilité de cette époque n'a permis d'expliquer que par la situation matérielle des caisses du Trésor, sans pouvoir justifier de toutes les causes qui l'avaient produite, et de..... 74,637,383 98
représentant l'excédant du passif sur l'actif qui s'était créé depuis le 1er janvier 1808 jusqu'au 1er avril 1814, par des recettes et des dépenses effectives régulièrement constatées dans les écritures du Trésor.

Somme égale..... 100,352,153 02

A reporter..... 100,352,153 02

violence, ainsi que l'arriéré de ses dettes et de ses charges extraordinaires, sans pouvoir même en

Report.....		100,352,153 02
Ce découvert a été compensé :		
1°. Par un prélèvement, fait en 1815, sur les produits des biens des communes destinés au remboursement des bons de la caisse d'amortissement déjà compris dans l'excédant de dépenses du Trésor.....	10,047,786 46	
2°. Par l'application d'un crédit de..... que la loi de finances du 25 mars 1817 a affecté à la diminution du déficit antérieur à 1814.	23,000,000 »	
Ensemble.....	33,047,786 46 *ci*	33,047,786 46
Il a donc été réduit à.....		67,304,366 56
Mais il a été augmenté :		
1°. De débets et créances antérieurs à 1814 qui ont été reconnus irrécouvrables au 1er janvier 1836....	567,228 12	
2°. Des restitutions de capitaux de cautionnements faites aux titulaires des départements séparés du territoire de la France.	6,393,280 84	
3°. D'un arriéré qui existait avant 1814 sur les arrérages de la dette viagère et sur les intérêts de cautionnements.....	13,164,305 10	
Ensemble.....	20,124,814 06 *ci*	20,124,814 06
Le déficit du Trésor, sur le service antérieur au 1er avril 1814, a été ainsi arrêté, au 1er janvier 1840, à la somme de.....		87,429,180 62

Voir le *Rapport au Roi du* 15 *mars* 1830, tome II, *Pièces justificatives*, pages 323 à 326.

révéler toute l'étendue : à peine une liquidation, qui s'est prolongée jusqu'en 1830, a-t-elle suffi pour retrouver la trace incertaine de ses dépenses non soldées, et pour fixer le chiffre définitif de 650 millions (1) de créances qui étaient restées en souffrance. Ces reliquats accumulés sur d'anciens exercices, et qui venaient s'ajouter aux dommages incalculables d'une double invasion étrangère et aux indemnités réclamées par les peuples si longtemps tributaires de nos victoires, élevèrent à plus de 193 millions de rentes, ou à près de quatre milliards en capital, les derniers sacrifices de ce régime ruineux, qui traînait encore à sa suite plus de 60 millions de pensions exigibles, et la surcharge d'un personnel surabondant et dispendieux dans toutes les branches de l'administration.

Tels sont les résultats généraux que les recherches d'un long apurement ont permis de retirer de cette comptabilité de l'Empire, qui n'a jamais publié une situation générale des finances d'après ses écritures, et qui ne s'était pas soumise au contrôle de la cour des comptes.

---

(1) Voir le compte rendu par le Ministre des finances, pour l'année 1824, pages 92 et 93.

MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE DE 1814.

COMPTABILITÉ LÉGISLATIVE.

La France, qui avait supporté tour à tour les troubles de l'anarchie et les exigences du despotisme, chercha l'ordre, la paix et la véritable liberté dans un système politique qui eût pour base une autorité royale soumise au joug des lois, livrée au contrôle de la presse, et appuyée sur une Chambre des Députés élue par le pays, et sur une Chambre des Pairs émanée du trône, toutes les deux ouvertes à la discussion des intérêts publics, et chargées en même temps de concourir à la sanction des dispositions législatives, de prononcer le vote annuel de l'impôt et de juger les actes d'un ministère responsable. La Charte constitutionnelle de 1814 rétablit ainsi les trois pouvoirs de l'État, reconnut et garantit tous les droits antérieurs, et conserva les formes d'une administration et les statuts d'un code civil qui répondaient à nos besoins et qui étaient entrés dans nos mœurs.

La cour des comptes, dont la surveillance avait été si souvent paralysée par les embarras financiers et par les ombrages politiques des régimes précé-

dents, se trouvait appelée désormais, par cette nouvelle distribution des pouvoirs, à remplir une plus haute mission auprès des trois branches du Gouvernement, celle de vérifier l'exécution des lois qu'elles avaient rendues, d'éclairer leur examen sur la marche et la situation de tous les services, et de protéger la fortune de l'État contre les malversations des comptables, ou contre les abus des administrateurs. On se hâta donc de confirmer par l'institution royale, à chacun des membres de ce corps judiciaire, le caractère d'inamovibilité qui était devenu plus que jamais indispensable à l'entier accomplissement de leurs devoirs.

Il fallut entrer dans des voies nouvelles avant même qu'elles eussent été entièrement tracées; le budget de 1814, présenté dès le mois de juillet, fut accompagné, pour la première fois, d'un exposé sommaire de la situation financière, dont les résultats approximatifs avaient été demandés aux souvenirs et à la sincérité des administrateurs les mieux instruits, plutôt que recueillis dans les livres officiels des ministères, ou dans les documents vérifiés à la cour des comptes. Néanmoins l'évaluation des ressources et des besoins devint plus franche : elle comprit tous les revenus et toutes les dépenses de l'État, en y rattachant

même les *fonds spéciaux* précédemment distraits de ces prévisions générales.

La loi du 23 septembre 1814, qui a consacré ce premier retour à l'ordre et à la publicité, a posé en même temps la base de notre crédit futur, en acceptant toutes les dettes légitimes et toutes les créances antérieures à 1814, comme dérivant de contrats réglés par la bonne foi publique (1).

Mais les utiles développements de ce régime représentatif furent tout à coup interrompus par l'invasion de 1815, qui fit subir une seconde fois à la France les désordres et les pertes inséparables d'une occupation de son territoire par des troupes étrangères, et qui lui imposa des tributs accablants. Ses revenus ordinaires, soumis à une révision générale, et accrus par des impôts de guerre qui atteignaient les dernières limites des facultés des contribuables, auraient été insuffisants pour subvenir à de si ruineuses exigences, si la courageuse volonté du pays de remplir ses engagements n'avait pas donné au crédit public la puissance de faire face aux nécessités du présent et de l'avenir.

La loi du 28 avril 1816, rendue sous l'empire de ces circonstances difficiles, prescrivit tous les

---

(1) Cette loi est contre-signée par M. le baron Louis.

sacrifices que pouvait supporter encore le dévouement de la population, et fit ouvrir les pages du grand-livre de la dette publique à la confiance des prêteurs. Elle fonda aussi une véritable caisse d'amortissement convenablement dotée, et la substitua à l'ancien établissement de ce nom, qui n'avait été autrefois qu'une succursale du Trésor et son comptoir intermédiaire, pour faciliter le dépôt et souvent même la confiscation des deniers des communes et des départements, pour diriger la perception et l'emploi de certains fonds spéciaux, et pour opérer la mobilisation de la partie du domaine public appliquée au paiement des dépenses générales des budgets. Enfin, la législature de cette époque chercha vainement à fixer les résultats de la liquidation des anciens services, et fut réduite à exiger, pour la prochaine session, les comptes de 1814 et de 1815, où elle espérait retrouver la trace incertaine, et mesurer l'étendue des besoins du passé.

Cette obligation, qui fut en effet remplie l'année suivante par les Ministres de tous les départements, ne répondit que très-incomplétement au but que l'on s'était proposé. Ces premiers essais, tentés pour soumettre les finances à la publicité, mirent aussitôt en évidence l'insuffisance des mé-

thodes suivies jusqu'alors, et l'imperfection des documents qui devaient éclairer le Gouvernement, servir au jugement des Chambres et préparer le contrôle de la cour des comptes.

On comprit donc qu'il était d'un intérêt grave et pressant de tracer des règles plus précises et des formes plus exactes pour la rédaction des comptes ministériels. Le titre XII de la loi du 25 mars 1817 posa les bases d'un nouveau système de comptabilité dont le développement et l'application furent confiés au zèle éclairé de tous les administrateurs. Cette loi statua que les Ministres présenteraient, à chaque session, les comptes de leurs opérations pendant l'année précédente; que ceux des ordonnateurs comprendraient les crédits ouverts, les dépenses arrêtées ou les services faits, et les ordonnances délivrées; que ceux du ministère des finances exposeraient le produit brut des impôts, les opérations de trésorerie, le résumé des budgets, le tableau de la dette inscrite et la situation générale du Trésor.

C'était embrasser, par des dispositions complètes et dans un même plan de travail, les nombreuses opérations qui composent toute l'administration des deniers publics. C'était saisir chacune d'elles au premier degré de son exécution, et les

suivre sans interruption jusqu'à leur dernier terme. Ainsi devaient se révéler tous les droits acquis à l'État, ceux qu'il avait réalisés sur les redevables des diverses contributions, et tous les frais inhérents à leur assiette et à leur perception; ainsi se produiraient également au grand jour les droits reconnus et liquidés au profit des créanciers de tous les services et les dispositions faites sur les payeurs pour y satisfaire dans les limites du budget; ainsi se montreraient à tous les yeux ces mouvements de fonds intermédiaires, ces négociations de valeurs et ces importantes opérations de banque et de crédit, qui maintiennent dans un équilibre constant les ressources et les besoins de chaque jour et de chaque localité; ainsi s'obtiendrait enfin un état au vrai de tous les exercices et de toutes les caisses du Trésor, à l'expiration de chaque année.

Les comptes rendus pour l'année 1816 prouvèrent que l'administration avait bien compris la tâche qui venait de lui être imposée, et qu'elle parviendrait un jour à accomplir entièrement les vœux et les prescriptions de la législature (1).

(1) Voir les *Extraits des comptes rendus par le Ministre des finances, pour l'année* 1816, tome II, *Pièces justificatives*, pages 1 à 23.

Cette épreuve rassurante, engagea les Chambres, dès le 15 mai 1818, à faire un pas de plus dans la voie de l'ordre, en décidant que le règlement de chaque exercice serait l'objet d'une loi spéciale, accompagnée des comptes exigés par le titre XII de la loi du 25 mars 1817. Cette importante disposition, qui a si puissamment contribué à simplifier et à éclairer l'examen et la discussion des propositions annuelles du Gouvernement sur les finances, a été accompagnée d'une mesure non moins salutaire, qui a complété le régime de franchise et d'exactitude de la comptabilité publique, et qui a fait rentrer dans le budget général de l'État une recette et une dépense de 150 millions, soustraites l'une et l'autre au vote législatif et à l'ordonnancement ministériel, par une compensation occulte entre les frais de perception et les produits bruts des impôts.

Après avoir successivement tracé toutes les obligations que la comptabilité ministérielle avait à remplir pour justifier ses propositions et faire approuver ses résultats, la législature sentit la nécessité de s'appuyer sur les travaux de la cour des comptes, et de réclamer son concours pour juger avec sécurité des opérations qu'elle vérifiait sur pièces justificatives, et dont la régularité et l'exac-

titude ne pouvaient être garanties que par un contrôle aussi approfondi et aussi indépendant. Tel fut le motif qui inspira l'article 20 de la loi du 27 juin 1819, portant qu'*à l'avenir le compte annuel des finances sera accompagné de l'état des travaux de ce corps judiciaire.*

A aucune époque notre législation financière n'avait présenté un ensemble de dispositions mieux conçues, et qui offrissent des garanties aussi complètes pour le bon ordre et pour la surveillance de la fortune publique. Mais l'entière exécution de ce nouveau système de justification et de contrôle de tous les actes du pouvoir devait rencontrer des difficultés que le zèle et la persévérance de l'administration n'auraient jamais pu surmonter, sans l'appui des institutions et sans l'influence des principes du gouvernement représentatif.

COMPTABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DU TRÉSOR.

Le ministère du Trésor, qui avait fait depuis plusieurs années une heureuse expérience des écritures en parties doubles, commença le premier cette honorable entreprise, en écartant peu à peu tous les voiles qui cachaient les mouvements de son mécanisme aux vérifications de la cour des

comptes et au jugement des Chambres. Sa réunion avec l'ancien ministère des finances favorisa également l'introduction de ses méthodes plus exactes dans les différentes branches de l'administration des revenus publics, et lui donna aussi les moyens de seconder les efforts des autres ministères pour obtenir les mêmes perfectionnements. En effet, vers la fin de l'année 1814 il avait déjà remplacé les engagements à longs termes des receveurs généraux, par un *compte courant* qui les rendait débiteurs de toutes leurs recettes, *dix jours après leur réalisation*, et qui ne les déchargeait qu'au fur et à mesure de leur libération effective, constatée par un récépissé ou par un acquit.

Les obligations, les bons à vue de ces comptables et les rescriptions du Trésor cessèrent aussitôt d'embarrasser les rapports de toutes les caisses, et d'obscurcir leurs écritures comme celles de l'administration elle-même, par des échanges multipliés de pièces et de valeurs fictives, qui dénaturaient à la fois la gestion des préposés et la situation du Trésor (1).

---

(1) Ces mesures ont été consacrées par des arrêtés des 7 novembre et 9 décembre 1814, rendus par M. le baron Louis.

Cette simplification mit plus de régularité dans les comptes, et rendit la surveillance assez clairvoyante pour qu'elle ne laissât plus échapper à la plus prompte réforme aucune jouissance de fonds abusive, ni aucun bénéfice exagéré. Mais il restait encore à répandre au dehors la lumière qui venait de pénétrer dans l'intérieur de ce ministère, pour qu'elle pût éclairer les regards de tous les juges extérieurs légalement institués. Ce dernier but a été atteint par *les ordonnances des* 18 *novembre* 1817 (1) *et* 8 *juin* 1821 (2), 27 *et* 29 *décembre* 1823 (3), qui ont enfin supprimé l'ancienne caisse générale et les anciens payeurs généraux, et qui ont rendu à la cour des comptes ses justiciables naturels, en traduisant sans intermédiaire à son tribunal le véritable caissier du Trésor, les receveurs généraux des finances et tous les payeurs du royaume, pour la totalité de leurs recettes et de leurs dépenses de chaque année.

Nous n'examinerons pas ici le mérite d'une réforme qui a été indiquée dès le 22 juillet 1818, préparée dans tous ses détails d'exécution le 9 avril

---

(1) Contre-signée par M. le comte Corvetto.

(2) Contre-signée par M. le comte Roy.

(3) Contre-signées par M. le comte de Villèle.

1820, représentée le 2 janvier 1830 dans un référé de la cour des comptes, discutée le 9 décembre 1836 par une commission spéciale, et qui proposait de supprimer la caisse des payeurs extérieurs, en les réduisant comme le payeur central du Trésor et celui du département de la Corse à n'exercer dans le chef-lieu, ainsi que cela se pratique déjà dans tous les autres arrondissements, que les fonctions de contrôleur comptable des paiements effectués par les receveurs des finances. Nous attendrons que cette question si souvent controversée, et qui est devenue aujourd'hui sans importance sous le rapport de l'économie, soit résolue par l'administration dans le sens qui lui paraîtra le plus conforme à la bonne exécution du service, au soin de sa responsabilité et au contrôle des dépenses publiques.

La série non interrompue des faits exécutés pendant le cours de la gestion annuelle des divers préposés du Trésor fut bientôt exposée sans retard aux vérifications de ce corps judiciaire, qui parvint à juger chacun d'eux pour ses actes personnels, sans que leur libération se trouvât, comme autrefois, subordonnée aux embarras et aux lenteurs d'un compte d'ordre, présenté par un agent administratif qui les rendait tous dépendants et

solidaires des irrégularités d'un seul d'entre eux, jusqu'à la régularisation complète des résultats de chaque exercice.

L'ancien arriéré de cette partie de la comptabilité des finances fut bientôt mis à jour ; le contrôle suivit immédiatement l'exécution des services, et la responsabilité des comptables fut promptement dégagée ; enfin, toutes les opérations de trésorerie, dont la marche rapide et les formes variées semblaient ne pouvoir être saisies que par des écritures commerciales, furent démontrées et justifiées à la cour par des pièces comptables régulières.

Pour compléter cette exposition de tous les services exécutés par les agents du Trésor, l'administration a établi et adressé à la cour des comptes deux *résumés généraux* (1) par comptable, par ordre de matières, par exercice, par chapitre et par article du budget, des résultats compris dans les comptes individuels des receveurs généraux et des payeurs. C'est à l'aide de ces deux résumés que la cour put suivre d'un coup d'œil l'enchaîne-

(1) Ordonnances du 18 novembre 1817 et du 29 décembre 1823, contre-signées par M. le comte Corvetto et M. le comte de Villèle.

ment des faits appartenant à chaque service, et se reporter avec facilité au tableau spécial de la gestion de chacun de ces préposés. C'est ainsi qu'elle reconnaît aujourd'hui, sur leur propre déclaration et sur les pièces qui la justifient, l'exactitude et la régularité de tous les actes partiels qui composent l'ensemble de leurs recettes et de leurs dépenses. Ces récapitulations administratives réunissent en deux documents sommaires et sous des expressions identiques tous les comptes présentés par ces deux classes de comptables.

Depuis l'adoption de ces utiles procédés, la comptabilité du Trésor et celle des caisses subordonnées ont été entièrement dégagées de toute entrave et de toute obscurité. Les résultats journaliers des opérations réelles sont venus s'inscrire avec facilité sur un journal général et sur un grand-livre, qui présente, à toutes les époques, la situation des services et des agents qui les ont exécutés, par une simple totalisation des pages de ce registre officiel. Ce mécanisme d'écritures, qui renferme en lui-même un contrôle certain de la fidélité de ses descriptions, a fourni les moyens de produire sans retard à l'examen des Chambres les actes ministériels qui devaient leur être déférés, et de les livrer en même temps à la vérifica-

tion contradictoire des juges de tous les comptables.

COMPTABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DES REVENUS PUBLICS.

Les procédés suivis par les différentes régies financières chargées de l'administration des revenus publics exigeaient encore une réforme plus considérable et plus prompte que celle qui venait de s'opérer dans les rouages du Trésor.

Ces parties importantes du service général, dont la direction avait été confiée exclusivement au Ministre des finances depuis qu'elle n'était plus exercée par le chef du Gouvernement, se trouvaient plus que jamais isolées et indépendantes de toute autorité supérieure et de toute surveillance. Il était donc devenu indispensable de les replacer sous la main qui devait les conduire, et de soumettre leurs résultats aux contrôles établis par les lois. Une première décision, du 10 novembre 1816 (1), fit succéder un mode régulier et uniforme d'écritures aux méthodes insuffisantes et variables qui étaient autrefois suivies par chaque

(1) Arrêté ministériel du 10 novembre 1816, rendu par M. le comte Corvetto.

régie financière et par leurs nombreux préposés.

Cette mesure découvrit et fit aussitôt supprimer des réserves et des mouvements de fonds commandés par un intérêt spécial, dont les combinaisons partielles et mal éclairées retardaient toujours la réalisation au Trésor des ressources de l'impôt et contrariaient ses dispositions générales. En même temps que le Ministre recouvrait ainsi le droit d'imprimer seul le mouvement aux deniers publics, il étendait aussi les facilités de son service, en appelant le concours des nombreux percepteurs qui recueillent les produits, pour leur application locale et immédiate à tous les besoins.

Néanmoins, afin de mieux assurer les bons effets de ces principes d'ordre, on se détermina à rattacher toutes ces comptabilités élémentaires à celle du ministère des finances, et à suivre, pour la reddition annuelle des comptes, le système déjà si avantageusement éprouvé par les caisses du Trésor.

A cet effet, les comptables réels furent remis sous la juridiction directe de la cour des comptes; elle fut débarrassée de l'intervention tardive et illusoire des administrateurs pour la présentation des comptes d'ordre, et on lui fit adresser, pour l'entier exercice de sa surveillance, des *résumés*

généraux des opérations de l'enregistrement, des douanes, des contributions indirectes, des loteries, des postes et des monnaies, établis par branche de service et par classe de préposés, et rédigés dans la même forme que ceux qui lui étaient déjà envoyés pour les payeurs et les receveurs généraux des finances. On a précédemment expliqué la contexture, l'objet et l'utile application de ces récapitulations administratives des divers services exécutés par les comptables.

L'ordonnance du 8 novembre 1820 (1), qui a consacré ce nouvel ordre de travail, a resserré plus étroitement les liens qui devaient réunir désormais au ministère des finances les branches de son administration trop longtemps séparées, a étendu les bienfaits de ses méthodes perfectionnées à toutes les gestions de deniers publics placées dans sa dépendance, a complété sur son journal et sur son grand-livre la description et l'enchaînement de tous les faits dont le Ministre était responsable, et l'a mis à même d'en présenter l'ensemble et les développements aux contrôles judiciaires et législatifs.

Une seconde ordonnance, du 4 novembre

(1) Cette ordonnance est contre-signée par M. le comte Roy.

1824 (1), a recueilli les plus heureuses conséquences de ces nouveaux progrès, en faisant rassembler dans un même local les directions générales et les anciennes divisions des finances; elle a eu pour effet de supprimer les caisses particulières établies dans les anciens hôtels, d'en confier les opérations au payeur central et au caissier du Trésor; de remettre au secrétariat général tout le matériel intérieur des bureaux de Paris, la liquidation des retraites des employés des différentes parties, et l'ordonnancement direct des dépenses de toute nature; de rendre à l'agence judiciaire du Trésor la poursuite des débets de tous les comptables, à la dette inscrite la suite de leurs cautionnements, et à la comptabilité générale des finances la direction exclusive des écritures centrales et extérieures de tous les services et de leurs agents comptables.

Toute nouvelle tentative de séparation de l'administration des revenus, de celle de la trésorerie, briserait un mécanisme de service dont l'action rapide et universelle assure en tous lieux et avec une admirable ponctualité la facile applica-

(1) Cette ordonnance est contre-signée par M. le comte de Villèle.

tion des rentrées successives aux besoins exigibles, menacerait de recréer des doubles emplois dispendieux dans les réserves et les mouvements de fonds, de rétablir des comptabilités spéciales luttant toujours pour leur ancienne indépendance et secouant le joug de l'uniformité des méthodes et des justifications, enfin de constituer un nouveau département ministériel avec toutes ses onéreuses prérogatives et ses dépendances politiques à la charge du budget.

Nous ne pouvons que nous référer à ce sujet aux propositions que nous avons faites p. 41 à 46 de cet écrit, pour simplifier et réduire encore les cadres de la régie des impôts, plutôt que d'en énerver et d'en compliquer l'action par l'agrandissement de leur sphère administrative et l'élévation de leurs dépenses de personnel et de matériel.

On comprend d'ailleurs qu'il est de la plus haute importance de laisser dans la pensée et dans la main de celui qui doit pourvoir à tous les besoins, la création et le choix des ressources de l'impôt et du crédit, ainsi que la disposition immédiate et exclusive de tous les agents qui les recueillent et qui les distribuent sur tous les points du territoire. Le bon ordre, l'économie et la confiance des créanciers du Trésor réclament impérieusement le

maintien de cette puissance centrale dans le seul ministère des finances, et elle y restera tout entière, nous l'espérons, si l'on ne veut pas sacrifier ces grands intérêts du pays aux vues étroites et aux prétentions personnelles qui président trop souvent à la formation des cabinets.

On doit reconnaître que les salutaires dispositions des ordonnances qui viennent d'être analysées avaient ramené la régularité et procuré d'abondantes épargnes dans les diverses branches de services réunies sous les ordres du Ministre des finances; qu'elles lui avaient donné les moyens de suivre la gestion de tous les préposés, de constater, dans ses écritures centrales, les résultats successifs et la situation complète de l'administration du Trésor et des revenus publics, et enfin qu'elles lui avaient permis de les exposer avec exactitude, et sans aucun retard, aux vérifications de la cour des comptes et à l'examen des Chambres. La résistance des habitudes, l'opposition des amours-propres et des intérêts froissés ont dû céder, en effet, à la persévérance d'un administrateur suprême, commandant toujours à des subordonnés, et soutenu dans ses efforts par l'intérêt pressant de son service et de sa responsabilité personnelle.

COMPTABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DES DÉPENSES PUBLIQUES.

Mais il fallait l'autorité de la loi, l'influence de l'opinion publique et les secours de la plus habile expérience, pour soumettre à des principes fixes, à des règles étroites, à des méthodes uniformes et à des tributs périodiques d'écritures, non plus des manutenteurs de deniers publics placés dans la main d'un seul chef, mais les premiers mandataires de la Couronne, les ordonnateurs des nombreux services de l'État, chargés d'exercer la puissance royale dans tous les degrés de son application, et dès longtemps accoutumés à ne reconnaître d'autre limite et d'autre contrôle que la volonté et les regards du souverain.

Les premières publications faites par les différentes branches de l'administration des dépenses éveillèrent l'attention des Chambres et la sollicitude du Gouvernement sur la nécessité d'entrer plus franchement dans les voies nouvelles qui avaient été ouvertes par la loi du 25 mars 1817, et qui devaient conduire les administrateurs à un but clairement indiqué, mais qu'il était impossible d'atteindre jusqu'à ce que les anciens errements eussent été rectifiés par une révision géné-

rale. Les réclamations de la cour des comptes sur l'insuffisance des documents mis à sa disposition pour l'exercice de la surveillance que la loi lui attribue sur l'emploi des deniers publics, provoquaient sans relâche l'accomplissement de cette indispensable réforme.

L'administration des finances, éclairée par ces observations, et secondée par le concours des hommes les plus instruits sur ces matières, est parvenue à résoudre les difficultés de cet important problème par une ordonnance du 14 septembre 1822, qui a préparé les moyens d'exécution du nouveau système de la comptabilité des dépenses publiques (1).

Ce règlement trace à chaque administrateur la route qu'il doit suivre, depuis le premier degré jusqu'au dernier terme de son travail. Il renferme, pour la première fois, l'exercice dans une durée précise, et ne lui fait embrasser que *le service fait pendant une année;* il détermine ainsi la mesure juste et commune de toutes les demandes de crédit, il restreint le développement jusqu'alors illimité des exigences de chaque ministère dans

(1) Cette ordonnance est contre-signée par M. le comte de Villèle.

une période de douze mois, et il assure enfin une base fixe et positive aux prévisions de la législature.

Par cette importante décision, on a réellement substitué la comptabilité annuelle au régime antérieur de l'exercice. Le vote de la loi de finances et celui du règlement définitif du budget reposent ainsi sur des données certaines qui fixent les devoirs de l'administration, et qui éclairent en même temps la prévoyance et le jugement final des Chambres. La proposition qui fut alors discutée de restreindre le cadre du budget à l'évaluation des entrées et des sorties de fonds du Trésor et à la seule préparation de l'aperçu annuel des ressources et des besoins matériels de ses receveurs et de ses payeurs, n'a pas pu résister à un examen sérieux. Ce n'est pas, en effet, de cet étroit point de vue que l'on devait considérer les opérations du Gouvernement et l'action supérieure des pouvoirs de l'État. La prévision législative et l'exécution des services par les Ministres ne pouvaient pas se confondre avec la balance des caisses publiques ni s'absorber dans la gestion des comptables : c'est à la cour des comptes qu'est confiée la mission de vérifier le mouvement des fonds et d'arrêter les soldes ac-

tifs et passifs des préposés du Trésor ; la prérogative des Chambres est de tracer la carrière et de suivre la marche des administrateurs des revenus et des ordonnateurs des crédits.

On ne s'est pas d'ailleurs arrêté à l'objection principale des défenseurs de cette fausse combinaison qui accuse le nouveau système annuel d'exercice, de mettre à la disposition du Ministre des finances des recettes qui se réalisent plus vite que les paiements auxquels elles doivent pourvoir, et qui lui procurent ainsi des ressources anticipées d'autant plus mal à propos demandées aux contribuables qu'elles s'accroissent encore de tous les fonds que le crédit de la Trésorerie obtient de la confiance de ses correspondants et des porteurs de ses effets à payer. Il était en effet très-facile de dissiper une semblable appréhension en considérant que ces réserves temporaires suffisent à peine pour couvrir le capital mobilier de valeurs de caisse et de portefeuille qui doit continuellement exister dans les coffres de l'État, les avances et les créances dont son actif est ordinairement grevé, les découverts ou déficit que les lois de finances ont laissés à la charge du Trésor, et enfin l'excédant habituel des crédits supplémentaires et extraordinaires sur les progrès du revenu public.

On a donc reconnu que cet insuffisant budget de trésorerie ne pouvait pas même invoquer en sa faveur le prétexte spécieux d'un soulagement accidentel des charges de l'impôt.

Cette ordonnance du 14 septembre 1822 veut que désormais aucune disposition ne soit faite sur le Trésor avant que la répartition royale n'ait assigné la portion du budget qui doit appartenir à chaque article de dépense ; il défend tout accroissement des crédits légalement ouverts, par des ressources qui leur seraient étrangères, et saisit, en conséquence, les préposés du domaine public du produit de la vente des objets hors de service, et ceux du Trésor, des restitutions accidentelles opérées par les parties prenantes sur d'anciens exercices, de manière à ne laisser à l'ordonnateur que les fonds dont l'emploi est déterminé d'avance par un vote spécial. Cette règle sévère a été rendue plus rigoureuse par une ordonnance du 1er septembre 1827 (1), qui a soumis à l'allocation des Chambres les ressources nécessaires à chaque *section* de dépense.

Après avoir ainsi fixé le point de départ et res-

(1) Cette ordonnance est contre-signée par M. le comte de Villèle.

serré dans de sages limites la carrière de chaque administrateur, l'ordonnance du 14 septembre 1822 lui indique les formes qu'il doit observer dans la délivrance de ses mandats, pour leur imprimer un caractère de régularité qui leur fasse ouvrir les caisses du Trésor : elle exige d'abord la signature du Ministre responsable ou celle de son délégué, avec l'indication de l'exercice et du chapitre qui doit supporter l'imputation légale de la dépense ; elle prescrit ensuite la production au payeur de toutes les pièces nécessaires, pour lui démontrer qu'il acquitte une dette de l'État dans la main d'un créancier réel. Cette justification essentielle, qui est devenue la condition première du paiement, a rendu à la cour des comptes l'exercice de son contrôle général sur les services. A l'aide de cette ingénieuse combinaison, on assure à la fois l'entière vérification des actes des comptables et l'examen des opérations de chaque ordonnateur, sans appeler l'administration à la barre d'un tribunal dont la juridiction se maintient dans la sphère qui lui est tracée, mais seulement en fortifiant une surveillance indépendante qui éclaire l'action du Gouvernement sans entraver sa marche, et qui présente une garantie indispensable à la sécurité des Chambres.

En même temps que fut adoptée cette habile solution d'un problème de comptabilité vainement étudié jusqu'à cette époque, plusieurs autres modes furent discutés et rejetés après un mûr examen.

On n'a pas adopté la pensée de rendre les administrateurs, délégués par les Ministres, justiciables d'une autre autorité que de celle dont ils ont reçu leur mandat et qui ne doit avoir elle-même d'autres juges que les Chambres législatives. Indépendamment des difficultés d'exécution presque insolubles qu'aurait présenté un pareil système s'il se fût appliqué, ainsi que cela paraît inévitable, aux faits de la dépense qui précèdent le paiement et qui ne sont pas encore appuyés sur un corps de preuves suffisant pour saisir une juridiction aussi sérieuse que celle de la cour des comptes, il eût placé au-dessus du Gouvernement une surveillance incompétente et inconstitutionnelle qui aurait entravé sa marche par une contradiction continuelle, plus fatale encore à l'ordre et au libre exercice du pouvoir que la faculté, si imprudemment réclamée par l'inexpérience et si sagement refusée par la raison publique, de livrer à l'action des tribunaux ordinaires les fonctionnaires subordonnés, pour leurs actes administratifs, à la pre-

mière réquisition des intérêts ou des amours-propres froissés.

Des esprits moins aventureux ont aussi proposé de confier la révision extraordinaire des dépenses au conseil d'État, ou à une haute commission dont les membres amovibles seraient nommés par le Roi; d'autres enfin, mal désabusés sur le vicieux régime des anciens trésoriers et payeurs généraux, voulaient encore instituer de grands comptables auprès de chaque département ministériel, pour représenter dans un compte d'ordre le service spécial des divers ordonnateurs. Toutes ces combinaisons ont été écartées comme beaucoup moins heureuses que celle qui consiste à faire rassembler les titres de la dépense par les contrôleurs comptables du Ministre gardien du Trésor et responsable du paiement des ordonnances aux véritables créanciers de l'État, à soumettre ces emplois de fonds ainsi justifiés aux juges institués pour garantir le Trésor de toute perte de deniers publics, ainsi que de toute déviation de la loi provenant des payeurs ou des ordonnateurs, en prononçant des arrêts contre les premiers, et en publiant, dans ses déclarations générales, des renseignements qui servent à éclairer, pour les seconds, le jugement de la législature

sur la conduite de tous les dépositaires du pouvoir exécutif. Les progrès rapides du contrôle régulier et indépendant ainsi restitué à la cour des comptes prouvent évidemment que ce double but a été atteint, et que tout autre mode l'aurait fait manquer en le dépassant. Nous ajouterons que le Ministre éclairé qui lui a donné la préférence, en a fait préparer les dispositions par plusieurs commissions successives, et ne s'est arrêté à sa rédaction définitive qu'après un examen personnel de plus d'une année, sur cinq projets différents.

Des instructions détaillées ont répandu sur tous les points du service les utiles effets de ces principes d'ordre ; des nomenclatures méthodiques des pièces justificatives de chaque article de dépense ont été notifiées à tous les agents administratifs et comptables par les différents ministères, et sont devenues l'obligation des ordonnateurs et la règle des payeurs du Trésor. D'année en année des preuves plus complètes de la légalité des services et de la réalité des droits des créanciers ont porté au plus haut degré d'évidence chacune des opérations soumises aux investigations de la cour des comptes.

Afin d'entourer l'administration de toutes les précautions nécessaires pour assurer le bon em-

ploi des deniers publics, l'ordonnance du 14 septembre 1822 déclare que les fonctions d'administrateur sont incompatibles avec celles de comptable; elle retire, en conséquence, à ces premiers agents du pouvoir jusqu'à la possibilité d'une gestion pécuniaire, et réserve exclusivement pour les préposés des finances justiciables de la cour des comptes le maniement des fonds et la comptabilité de toutes les caisses de l'État. Cette barrière une fois posée entre le Trésor et les ordonnateurs de tous les services, aucune malversation ne pouvait plus se dérober à la surveillance administrative et judiciaire, qui saisit et qui vérifie incessamment tous les actes des receveurs et des payeurs du royaume.

Plusieurs produits accidentels et particuliers, qui avaient échappé aux dispositions de la loi du 23 septembre 1814, sont venus dès lors reprendre la place qui leur appartenait dans le tableau du budget général, et ont été remis ensuite par des crédits réguliers à la disposition des administrateurs qui les employaient précédemment sans autorisation publique et sans contrôle.

Parmi les dispositions de l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui sont les plus favorables à l'ordre, on doit remarquer principalement celles

qui déterminent un délai de neuf mois, après la première année de l'exercice, pour l'accomplissement de tous les faits de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses, qui arrêtent les paiements au 1er décembre suivant, et qui fixent les résultats des comptes définitifs à la fin du même mois de cette seconde année.

Ces règles précises ont eu pour effet immédiat de fermer toute chance de retour aux désordres de l'arriéré, de hâter la marche des services, d'accélérer la reconnaissance et l'acquittement des droits des créanciers, de faire rentrer au Trésor les fonds restés disponibles sur les crédits, après avoir satisfait aux besoins prévus et exigibles; c'est ainsi qu'on est parvenu à soustraire ces importants reliquats à des dispositions rétroactives qui pouvaient devenir irrégulières en se prolongeant toujours, à réduire la situation générale des budgets à l'exercice qui achève son cours et à celui qui le commence, à démontrer les opérations consommées par les pièces qui justifient à la fois les actes de l'ordonnateur et ceux du comptable, et enfin à en appuyer les résultats sur le bilan de toutes les caisses publiques et sur les arrêts de la cour des comptes. Cette dernière démonstration est expressément réclamée par l'article 22 de l'or-

donnance du 14 septembre 1822, qui appelle, pour la seconde fois, ce corps judiciaire à constater et à certifier, à la fin de chaque année, l'exactitude des comptes généraux publiés par le Ministre des finances et par ceux des autres départements.

C'est avec le secours de toutes ces garanties que les Chambres peuvent procéder désormais au règlement final de chaque budget, et s'il existe encore, après l'expiration d'un exercice, quelques recouvrements à faire ou plusieurs créances non soldées, l'ordonnance du 14 septembre 1822 autorise l'application de leur rentrée et de leur acquittement sur les budgets en cours d'exécution.

Après avoir fondé les principes et tracé les règles d'administration qui viennent d'être analysées, ce même règlement soumet tous les ordonnateurs au joug d'une seule méthode, et aux procédés uniformes d'une comptabilité descriptive destinée à saisir, au moment même où elles ont pris naissance, toutes les charges du personnel et du matériel, à enchaîner en quelque sorte, par des écritures journalières, les résultats de l'administration, ses ordres de travail, ses commandes de fournitures, ses décisions sur les devis, sur les marchés, sur les adjudications et sur tous les actes qui engagent le Trésor.

Des registres officiels et des formules régulières ont été prescrits aux nombreux délégués de chaque ministère, pour leur faire constater sur tous les points de la France l'avancement successif des différents services et tous les progrès de la dépense arrêtée, liquidée, ordonnancée et payée sur les divers articles du budget. Chacun de ces délégués extérieurs a été tenu d'adresser, tous les mois, le bordereau des opérations qu'il avait constatées lui-même, à la comptabilité centrale nouvellement établie dans le sein de chaque ministère, pour recueillir les résultats, et les classer, par branche de services, sur un journal général et sur un grand-livre, dont la balance présente incessamment aux yeux de tous, le compte à jour et la situation complète des créanciers, des ordonnateurs et des crédits ouverts sur les deux exercices courants.

Ces écritures administratives, qui servent de base aux comptes annuels publiés par les Ministres, se rattachent successivement à celles de la comptabilité générale des finances, par des communications réciproques qui assurent à la fois l'exactitude des déclarations des agents qui ont délivré les mandats et de ceux qui les ont acquittés, et qui permettent de lier entre eux, par une description centrale et non interrompue,

tous les faits qui intéressent la fortune publique, soit qu'ils appartiennent à l'administration des revenus, à celle des dépenses, ou au service de trésorerie.

COMPTABILITÉ DES MATIÈRES.

Après avoir tracé les règles applicables à la comptabilité des deniers publics, il reste encore à assurer l'emploi réel de la portion des fonds du budget qui est affectée à l'achat des matières destinées au service de l'État.

Dans cette vue, il est nécessaire de surveiller la conservation de cet important matériel, d'en constater les transformations multipliées, et d'en suivre tous les mouvements jusqu'à sa consommation définitive. Chaque ministère doit instituer, à cet effet, des dépositaires spéciaux de ces nombreuses valeurs, les charger en même temps d'en constater les entrées, les sorties, les modifications successives et le solde final, et leur en faire présenter les résultats chaque année, sous leur responsabilité personnelle, à la vérification et au jugement de la cour des comptes.

Déjà le ministère des finances a appliqué ce régime d'ordre à toutes les matières employées par son administration : les tabacs, les poudres, les

cartes, les lingots d'or et d'argent des ateliers monétaires, les papiers blancs ou imprimés, les registres, les instruments et ustensiles à l'usage des préposés, et enfin tous les objets matériels de ce département sont placés sous le triple contrôle de l'administration, de la cour des comptes et des Chambres législatives.

Les mêmes avantages ont été obtenus pour les poudres et salpêtres; mais dans les autres parties du service de la guerre et pour le matériel de la marine, on s'est borné à soumettre les gardes-magasins des subsistances, de l'habillement, du génie et de l'artillerie, à des écritures méthodiques dont les résultats sont, il est vrai, recueillis par l'administration centrale et publiés sommairement dans les comptes ministériels, mais ne sont point encore livrés à la juridiction de la cour des comptes. Il serait nécessaire de leur assurer aujourd'hui ce dernier avantage, qui est le complément et la garantie de tous les autres, et d'en étendre l'effet à tous les ministères.

Voici en quels termes s'expriment sur ce point les réclamations constamment renouvelées depuis dix ans par la cour des comptes.

(Rapport sur les comptes de 1831, page 55.)

« L'expérience que nous avons acquise par la

« vérification des comptes de matières dont nous « sommes déjà saisis, nous a appris que le travail « relatif à l'examen de cette comptabilité spéciale « était plus simple et plus prompt que celui « qu'exige la discussion des comptes en deniers et « des documents qui les appuient; que la recette « et la dépense des matières se prouvaient par des « justifications très-concises et peu nombreuses, « où les faits se trouvent résumés en masse et à « différentes époques, au lieu de se présenter iso- « lément et pour chaque jour; que l'entrée en « magasin se contrôlait en opposant la dépense du « payeur et la recette du garde-magasin pour les « matières provenant de nouveaux achats, et en « rapprochant la décharge d'un préposé de la « charge d'un autre pour les virements entre les « différents magasins; que la sortie se constatait « par des procès-verbaux authentiques, et qu'en- « fin des inventaires officiels certifiaient l'existence « des valeurs à la fin de chaque mois ou de chaque « année.

« En effet, dans la comptabilité des matières, « il n'y a jamais que deux faits très-simples à véri- « fier, le déplacement des objets et leur existence. « On n'est pas obligé, comme pour les opérations « du Trésor, de reconnaître les droits liquidés au

« profit et à la charge de l'État, et de contrôler « la légalité des actes variés de l'ordonnateur et « du comptable. Une attestation générale et pé- « riodique des agents chargés de la surveillance « locale de la manutention des matières compose « toute la justification de ces opérations, qui se « renferment exclusivement dans la sphère inté- « rieure d'un magasin. A peine les matières ont- « elles franchi son enceinte qu'elles entrent en « consommation, et que notre juridiction s'arrête « après avoir dégagé la responsabilité du déposi- « taire.

« Telles seraient l'étendue et la limite de notre « contrôle; son application serait à la fois rapide « et facile. »

(Rapport sur les comptes de 1836, page 69.)

« Il est impossible, après avoir exposé les in- « convénients d'un pareil emprunt (1), fait par la « comptabilité du budget à celle des magasins de « l'État, de ne pas reproduire les considérations « que nous avons plusieurs fois présentées sur la « nécessité de soumettre les entrées et les sorties « de ce second trésor aux mêmes contrôles que le « mouvement des deniers publics. »

---

(1) Valeur de canons en magasins.

« Nous devons insister avec d'autant plus de « confiance dans les moyens préparés par l'admi- « nistration pour atteindre ce but, qu'elle est déjà « parvenue à établir un système régulier d'écri- « tures dont l'exécution est confiée à des agents « spéciaux chargés du dépôt et de la manutention « des matières, et qui adressent périodiquement « aux ministères de la guerre et de la marine des « comptes élémentaires, dressés d'après leurs re- « gistres et leurs pièces justificatives, pour servir « de base aux publications ordonnées par la loi du « 24 avril 1833. Ces gardes-magasins pourraient « dès à présent devenir justiciables de la cour, qui « exercerait sur eux une juridiction renfermée « dans les mêmes limites que celle qui s'applique « aux préposés des finances.

« Il serait facile de triompher de la multiplicité « et de la diversité des valeurs qui surchargent de « détails cette comptabilité spéciale, en les rame- « nant à un dénominateur commun et en conver- « tissant, par évaluation, leurs nombreuses espèces « à l'unité monétaire. Le ministère de l'intérieur « a déjà prescrit cette méthode par une circulaire « du 30 novembre 1836 adressée aux hôpitaux, « et elle a été également adoptée dans la rédaction « des comptes généraux du matériel de la guerre

« et de la marine. Si l'organisation actuelle du « personnel des comptables exigeait, en outre, « quelques légères modifications, l'utilité de la « mesure que nous sollicitons, dans l'intérêt de « l'ordre et du bon emploi de cette partie de la « fortune publique, ne permettrait pas de les con- « sidérer comme un obstacle sérieux à l'accom- « plissement de cette importante amélioration. « Les liens qui unissent la comptabilité des deniers « du Trésor à celle des matières en magasin sont « trop nombreux et trop étroits pour qu'il soit « possible d'obtenir une entière sécurité sur la ré- « gularité de la première, sans trouver le contrôle « et la preuve de ses résultats dans la vérification « de la seconde. »

(Rapport sur les comptes de 1837, page 98.)

« Le compte de l'exercice 1836 rendu pour le « matériel du ministère de la marine, et le rap- « port officiel qui a été publié le 10 mars 1838 « sur cette partie spéciale de son service, n'ont « pas affaibli notre conviction sur la possibilité de « constater par des écritures exactes et de jus- « tifier par des pièces régulières tous les résul- « tats de l'entrée et de la sortie des matières exis- « tant dans les magasins des ports maritimes, et, « enfin, d'en confier la gestion à des comptables

« assujettis aux règles d'une responsabilité pécu-
« niaire, au dépôt d'un cautionnement et à la ju-
« ridiction de la cour.

« Nous avons reconnu que la mesure prise, le
« 17 décembre 1838, pour substituer des maga-
« sins particuliers, par nature d'objets, au maga-
« sin général qui les réunissait autrefois tous en-
« semble, devait favoriser l'organisation d'un
« système de description et de contrôle aussi
« simple que facile. Les devoirs prescrits à cha-
« cun des préposés gardiens de ces dépôts partiels
« se trouvent aujourd'hui restreints dans de justes
« limites; les détails de leur manutention sont
« également bornés à un certain nombre d'espèces
« qui ne dépasse point la mesure de la vigilance
« d'un préposé unique; l'enregistrement journa-
« lier du mouvement des valeurs mobilières sur
« des livres est, pour ces gardes-magasins, une
« condition d'ordre aussi nécessaire que prati-
« cable; la justification des opérations consom-
« mées, par certificats, procès-verbaux et récé-
« pissés, est déjà consacrée dans les ports par un
« long usage; enfin, la surveillance des adminis-
« trateurs ne serait point inconciliable, ainsi qu'on
« le suppose, avec l'accomplissement des obliga-
« tions des dépositaires responsables des matières,

« si les règles qui déterminent l'action réciproque « des uns et des autres étaient nettement tracées, « et si les charges imposées aux comptables se « trouvaient judicieusement proportionnées à la « nature des risques à courir, et aux précautions « ménagées pour les en préserver. »

« Les tableaux, imprimés en 1837 par l'admi- « nistration, pour exposer la situation générale « du service du matériel de la marine, nous dé- « montrent déjà l'existence de livres élémentaires « dont les tributs ont servi à former les états mis « sous les yeux des Chambres, et nous pensons que « ces comptabilités locales pourraient être assez « promptement améliorées pour hâter l'exécution « du régime de contrôle dont nous réclamons de- « puis longtemps l'adoption, afin de compléter la « sécurité que la cour doit procurer au pays sur « tous les résultats qui intéressent la fortune pu- « blique. »

(Rapport sur les comptes de 1838, page 82.)

« Mais nous ajouterons aux observations dont « cette cession irrégulière (1) a été l'objet, que « nous avons trouvé, dans les décomptes de li- « quidation des vivres et fourrages, des compensa-

(1) Cession de bronzes de l'artillerie.

« tions analogues, qui ont fréquemment modifié « les droits des fournisseurs, et dénaturé, par des « éléments étrangers à nos contrôles, les calculs « définitifs sur lesquels s'appliquent nos vérifica- « tions. Cet enchaînement habituel et nécessaire « des résultats de la double comptabilité des caisses « et des magasins de l'État, nous conduit à récla- « mer chaque année la vérification de cette se- « conde partie du service, qui est le complément « et la garantie de la première. Notre surveillance « des dépenses de la guerre restera incomplète « aussi longtemps que l'administration militaire « pourra puiser ses ressources dans le Trésor des « deniers publics et dans celui de ses réserves ma- « térielles, et suppléer à l'insuffisance des unes « par des prélèvements et des échanges inaperçus « sur les autres. La consommation simultanée de « ces deux richesses, l'application facultative de « ces doubles valeurs, dérangent toutes les combi- « naisons d'un contrôle qui ne s'exerce qu'à moi- « tié et sur des opérations partielles dont le chiffre « s'élève ou s'abaisse, au gré de l'ordonnateur, « suivant la situation des crédits ou des magasins « qui lui sont ouverts.

« Nous croyons donc devoir insister auprès « d'une administration qui montre un empresse-

« ment toujours si favorable aux vœux de la cour,
« pour qu'elle soumette le plus tôt possible à
« notre juridiction l'examen de toutes les entrées
« et de toutes les sorties des matières applicables
« à ses divers services. Cette importante amélio-
« ration se réaliserait aujourd'hui sans aucune dif-
« ficulté sérieuse, puisqu'il suffirait, pour en re-
« cueillir tous les avantages, de déclarer que les
« dépositaires actuels qui comptent déjà avec
« beaucoup d'ordre des matières en magasins, se-
« ront justiciables de la cour des comptes. Cette
« décision est, en effet, la seule mesure qui reste
« à prendre pour nous saisir d'une gestion finan-
« cière où la prévoyance du Ministre responsable
« a déjà introduit toutes les formes de la compta-
« bilité publique, et où il ne manque plus que
« notre contrôle. »

Aussitôt que ces vœux seront exaucés, que cette importante amélioration d'une comptabilité complète et régulière de la richesse matérielle de l'État aura été accomplie, la cour des comptes pourra vérifier, sans aucune exception, toutes les conversions de valeurs monétaires du Trésor en valeurs mobilières des magasins publics, suivre l'enchaînement de ces opérations connexes et les contrôler les unes par les autres. Elle sera en me-

sure aussi de constater et de certifier par ses déclarations annuelles les entrées, les sorties et les soldes actifs des gardiens des matières, comme elle atteste déjà les virements de fonds et les encaisses des préposés des finances. Elle pourra trouver en outre dans l'examen de la gestion de ces nouveaux comptables d'utiles observations pour son rapport au Roi sur la marche administrative des services, et compléter, sous ces divers points de vue, les travaux préparatoires qui secondent si puissamment les investigations de la législature.

Mais pour conserver tous les avantages qui doivent résulter d'un semblable progrès dans les voies de l'ordre, il est indispensable de ne point enchevêtrer par d'abstraites combinaisons les résultats spéciaux de ces deux comptabilités parallèles des deniers et des matières. Quelle que soit la méthode que l'on apporte à rassembler dans les mêmes tableaux ces éléments hétérogènes de deux services entièrement distincts, cette agglomération complexe produirait toujours dans les budgets et dans les comptes une confusion inévitable. Par cette manière d'élucider un point en faisant converger sur lui tous les rayons, on ne parviendrait qu'à substituer la lumière qui éblouit à celle qui éclaire. Une telle méprise serait d'au-

tant plus dangereuse qu'elle séduit trop souvent les esprits les plus exercés et qu'elle aveuglerait bientôt tous les yeux qui ont appris à lire avec facilité les formes simples et longtemps éprouvées de notre comptabilité publique.

Il importe aussi de ne jamais appeler une délibération ni une décision législative sur les faits qui ne concernent que la gestion ou la situation des manutenteurs de cette double comptabilité des caisses et des magasins de l'État et de n'appliquer la sanction des lois qu'aux seuls actes qui engagent directement ou indirectement la responsabilité des Ministres. C'est à la cour des comptes qu'il appartient de vérifier et de fixer par son témoignage irrécusable les résultats de la première catégorie; les Chambres ne doivent avoir à prononcer que sur les opérations de la seconde. Les oscillations locales et instantanées des fonds de la recette et de la dépense du budget qui constituent le service intermédiaire de trésorerie ne sont pas saisissables par la prévoyance ni par la révision du pouvoir législatif, si ce n'est en ce qui concerne les frais de cette circulation de valeurs et le maximum des emprunts administratifs de la dette flottante. Il en est de même du mouvement des magasins qui est un second service de

trésorerie avec des valeurs mobilières d'une autre nature, dont l'application est déjà autorisée par les crédits accordés aux achats nécessaires et ne saurait comporter une seconde appréciation aussi variable et aussi incertaine que le mouvement de la consommation courante et journalière. Une détermination de la législature ne peut intervenir utilement sur ces deux manutentions importantes que dans les cas très-rares où la cour des comptes aurait mis en évidence par ses vérifications sur pièces des malversations ou des abus graves. Toute autre manière d'envisager ce double service et d'y faire intervenir les évaluations et les fixations définitives des lois de finances, accroîtrait sans aucun avantage et compliquerait d'inextricables difficultés les délibérations des Chambres et les travaux de l'administration.

COMPTABILITÉ DES DÉPARTEMENTS ET DES COMMUNES.

Les trois branches du service financier et de la comptabilité de l'État se trouvant soumises à un système général d'ordre, de surveillance et de contrôle, le titre V de l'ordonnance du 14 septembre 1822 voulut en appliquer les règles salutaires et les méthodes exactes aux fonds des départements et des communes.

COMPTABILITÉ DÉPARTEMENTALE.

Le service départemental est assuré par des centimes additionnels aux contributions directes montant à plus de 60 millions, et par des produits locaux qui les augmentent annuellement de près d'un million.

Il se divise en trois parties distinctes : la première, sous le titre de *dépenses fixes*, comprend les frais du personnel des préfectures, des maisons centrales de détention, des bâtiments de cours royales, des établissements thermaux et sanitaires; la seconde, désignée sous le nom de *dépenses ordinaires*, concerne les loyers et mobiliers des préfectures, les prisons, le casernement de la gendarmerie, les menus frais des tribunaux, les constructions et réparations d'églises, les enfants trouvés, la mendicité, les routes, les encouragements et secours; la troisième, qui est appelée *dépenses facultatives*, et dont l'adoption est subordonnée au vote préalable des conseils généraux, contient tous les objets d'utilité départementale qui n'ont pas été prévus, ou qui sont insuffisamment dotés dans les deux sections précédentes.

Les fonds destinés aux dépenses fixes ont tou-

jours été compris pour 12 millions dans le budget de l'État et sont désormais rentrés exclusivement dans le service général en vertu de la loi de règlement de l'exercice 1834. Les deux autres branches de ce service départemental, quoiqu'elles soient également relatives à des besoins d'ordre public et d'intérêt commun à toutes les parties de la France, et qu'elles s'acquittent par des contributions à peu près égales pour tous les redevables, ont été longtemps distraites de ce tableau général de nos ressources et de nos charges; mais la loi du 23 septembre 1814 et les ordonnances postérieures à cette époque les y ont définitivement rattachées. La perception de ces produits et le paiement de ces dépenses s'opèrent par les soins des préposés des finances, d'après les règles habituelles de leur gestion.

L'administration de ces services est placée aujourd'hui sous la direction et sous la responsabilité des Ministres de l'intérieur, de l'instruction publique, du commerce, des travaux publics et des finances, qui les comprennent dans leurs demandes annuelles de crédit, qui y pourvoient par leurs ordonnances, et qui en présentent les comptes annuels à la législature.

Néanmoins, pour obéir aux dispositions de la

loi du 28 avril 1816, qui a conservé à ces fonds leur ancien caractère de spécialité, même après les avoir soumis aux formes et aux contrôles applicables aux deniers de l'État, on a développé par sous-chapitres, dans les budgets particuliers, les deux crédits généraux ouverts par la loi de finances aux dépenses *ordinaires* et *facultatives;* chacune de ces allocations détaillées est délibérée par les conseils des départements avant de recevoir l'approbation ministérielle, et tous les résultats de l'exécution de chaque service sont vérifiés et débattus entre les préfets et ces mêmes autorités locales, avant d'être arrêtés par le Gouvernement. Enfin, la cour des comptes a été, par suite de ses réclamations pressantes, mise en mesure de contrôler la régularité de toutes ces opérations dans les comptes qui lui sont rendus par les receveurs généraux et les payeurs, depuis qu'elle a obtenu que ces *budgets spéciaux* fussent annexés aux pièces justificatives qui lui sont adressées, et que la loi du 17 août 1828 les a livrés à l'impression et à la publicité.

Il est d'ailleurs procédé au vote et au règlement final de ces crédits locaux dans les formes tracées par l'ordonnance du 14 septembre 1822, et le concours des conseils généraux pour ces spéciali-

tés a été réglé à l'instar de celui des Chambres pour le service général.

Une seule exception, cependant, a été faite aux principes rigoureux de la comptabilité des finances en faveur des départements ; elle consiste à ne point leur retirer, pour les restituer immédiatement au Trésor, les fonds non employés à l'expiration de chaque année sur les centimes ordinaires et facultatifs. Ces reliquats assez considérables sont reportés d'un budget à l'autre et offrent une occasion frappante de remarquer l'économie et la ponctualité que l'on obtient dans la marche des autres services de l'État, par une observation plus sévère des règles générales, puisque sur un budget de plus d'un milliard il reste à peine un million à solder au 31 décembre de la seconde année, tandis que sur les 48 millions affectés à ces deux services spéciaux près de 4 millions demeurent en suspens, pour des dépenses non liquidées et non acquittées au moment de la clôture de chaque exercice.

Nous émettons le vœu que l'on ne pousse pas plus loin, si l'on ne parvient pas à la détruire, cette tendance de distinction entre le service départemental et celui des autres dépenses du budget de l'État. Nous insistons pour que, nonobstant

la concession du droit de posséder, qui a été faite aux départements, par la loi du 15 mai 1838, plutôt pour transiger avec les faits accomplis que pour attribuer à ces fractions du territoire la dangereuse prérogative d'une existence individuelle et indépendante, on continue à faire prévaloir, contre les prétentions actives de l'esprit de localité, les avis du comité des finances du conseil d'État des 20 novembre 1818 et 15 octobre 1819, qui les déclarent de simples circonscriptions administratives inhérentes au Gouvernement unique et central de la France (1).

La nécessité de ne plus soustraire un seul des actes des comptables aux vérifications judiciaires a eu pour effet immédiat de provoquer l'apurement des opérations précédentes qui n'étaient point soumises à des formes régulières; elle a conduit l'administration des finances à liquider l'ancien compte ouvert chez les receveurs généraux pour des *recouvrements autorisés par les préfets*, et qui étaient autrefois perçus et employés à l'insu du Gouvernement et de la cour des comptes. Cette révision a fait rentrer dans les budgets

(1) Voir le *Rapport au Roi, du* 15 *mars* 1830, tome II, *Pièces justificatives*, pages 117, 118 et 119.

de l'État, des départements et des communes plusieurs produits qui en avaient été abusivement détournés pour des emplois occultes.

Cette dernière réforme a complété le système de comptabilité, de surveillance et de contrôle du régime départemental, qui est entouré désormais des mêmes garanties que les autres branches de l'administration générale, et qui est de plus sanctionné dans ses nombreux détails par l'intervention des représentants des intérêts locaux.

COMPTABILITÉ COMMUNALE.

Les communes, livrées à tous les excès de la violence et à tous les désordres politiques et financiers pendant les troubles de l'anarchie, retrouvèrent des magistrats, des comptables, des principes d'administration et des formes de comptabilité avec le retour d'un gouvernement plus régulier; mais la tendance du pouvoir impérial à tout ramener au joug de son action centrale a bientôt désintéressé les administrateurs municipaux des fonctions qu'ils avaient à remplir.

D'un autre côté, les besoins toujours croissants d'une guerre continuelle entraînaient le chef de l'État à s'emparer de toutes les ressources et à prélever sur les revenus privés et dans les caisses

particulières des communes les fonds que les contributions ordinaires et extraordinaires, ainsi que les tributs de la conquête, ne pouvaient plus lui procurer. Cette spoliation des deniers municipaux, dont les habitants s'étaient imposé le sacrifice pour des intérêts de localité, avait inspiré le découragement et l'indifférence à tous les mandataires de cet important service, et leur avait fait opposer très-souvent à l'iniquité de ces détournements la pernicieuse habitude des dissimulations de recettes et des gestions occultes. Les malversations les plus graves devinrent la conséquence inévitable de cette lutte désordonnée entre les abus de l'autorité supérieure et les infidélités de ses agents.

Toutefois on doit applaudir aux mesures d'ordre qui furent alors préparées contre les dilapidations des comptables. Le décret du 27 février 1811 (1) chargea le Ministre du Trésor de surveiller les caisses municipales, de les soumettre à des écritures plus exactes, et de recueillir leurs fonds disponibles, afin de les soustraire à la mauvaise foi des receveurs et quelquefois des maires eux-mêmes, de les accroître par des intérêts et de les

(1) Ce décret est contre-signé par M. le comte Mollien.

utiliser pour le service général, sans les retirer aux mandats des ordonnateurs au moment où ils devaient être employés. Ces améliorations secondèrent puissamment les vérifications attribuées à la cour des comptes sur les communes, que la loi du 16 septembre 1807 avait replacées sous sa juridiction toutes les fois que leurs revenus s'élevaient à 20,000 francs et au-dessus, et contribuèrent aussi à diminuer les embarras et les dommages résultant de l'insuffisance de la comptabilité précédente. Mais l'épuisement de ces caisses locales et la défiance si bien justifiée des corps municipaux ne permirent pas à cette époque de faire déposer au Trésor plus de 8 millions de fonds libres pour toutes les communes de l'empire. Ce même appauvrissement, trop souvent réel et quelquefois exagéré par des atténuations frauduleuses de ressources, ne soumit au contrôle de la cour que 500 justiciables, et n'étendit sa surveillance qu'à 52 millions de recettes et de dépenses annuelles.

Un décret du 3 janvier 1810, confirmé et mis en vigueur par une ordonnance du 19 juin 1814, a fait participer au bienfait de sa juridiction mieux appréciée toutes les communes possédant un revenu de 10,000 francs, ce qui en a porté succes-

sivement le nombre à 600, et les opérations livrées à son investigation à 100 millions.

Le perfectionnement des méthodes et des formules d'écritures que le ministère des finances introduisait incessamment dans les différentes parties de son service se répandait aussi dans toutes les gestions de deniers publics placées sous sa surveillance et liées à sa propre administration, par le concours ordinaire des percepteurs des contributions directes à la gestion des caisses municipales. Dès l'année 1817, il appliqua même aux établissements de bienfaisance les procédés et les formes déjà suivis par tous les préposés et par ceux des communes, et ouvrit à leurs fonds disponibles cette caisse de dépôt du Trésor, qui les mettait à l'abri de toute spéculation abusive, et qui les faisait fructifier par des intérêts jusqu'au jour de leur emploi.

La cour des comptes s'est associée à toutes ces améliorations par des travaux plus actifs et par le concours de ses observations annuelles. Enfin, l'ordonnance du 23 avril 1823 a fait profiter les comptabilités municipales des utiles dispositions de celle du 14 septembre 1822; les instructions ministérielles de l'intérieur et des finances, en date des 25 septembre 1824

et 15 décembre 1826, en ont développé l'application, en précisant les devoirs des administrateurs et des comptables municipaux pour tout ce qui concerne le vote du budget, le règlement de chaque exercice, l'assiette et la perception des produits, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses, ainsi que la forme et les justifications des comptes.

Toutes les règles précédemment expliquées sont devenues communes aux diverses branches du service de l'État, des départements et des municipalités. L'ordre le plus régulier, la comptabilité la plus sévère ont préparé l'économie et fondé la prospérité de ces finances spéciales et de celles de l'État; l'élévation progressive de ces revenus locaux a suivi celle de toutes les autres branches du revenu public; cette aisance nouvelle, le respect pour les droits de tous et la fidélité à rembourser les fonds libres déposés par la confiance ont accru si rapidement les placements temporaires des administrations locales, que leurs réserves habituelles déposées au Trésor se sont élevées de 8 millions à plus de 120 millions. Il est surtout à remarquer que l'accroissement rapide de ces dépôts facultatifs se réalisait sous l'influence des mesures les plus favorables à l'indépendance des autorités

locales : d'une part, le Ministre de l'intérieur, par une ordonnance du 8 août 1821, diminuait considérablement les exigences antérieures de sa centralisation administrative ; de l'autre, le Ministre des finances détruisait entièrement les embarras de celle qu'il avait longtemps exercée, en reportant dans chaque arrondissement et dans chaque commune le mouvement journalier des placements et des restitutions, et en faisant établir contradictoirement les décomptes d'intérêts par les receveurs municipaux et les receveurs des finances, de manière à fixer, sur les lieux mêmes, tous les détails du travail autrefois rassemblés à Paris dans un bureau spécial. Une surveillance générale, concertée avec les préfets, et exercée transitoirement par des inspecteurs, pour des cas extraordinaires, est la seule action directe que le ministère des finances se soit réservée sur ces intérêts spéciaux. Enfin, l'ordonnance du 19 novembre 1826 (1) leur a procuré une garantie bien plus efficace et bien plus prompte que toutes celles que pourraient offrir le zèle et l'habileté de l'administration centrale, en couvrant tous les actes

(1) Cette ordonnance est contre-signée par M. le comte de Villèle.

des receveurs municipaux, chargés en même temps de la perception des contributions directes, par la responsabilité personnelle des receveurs généraux et particuliers des finances, et en plaçant les faits de la gestion et le mécanisme de leur comptabilité sous ce contrôle clairvoyant et intéressé.

Ces dispositions bienfaisantes ont mis les deniers des communes rurales et ceux d'un grand nombre d'établissements publics à l'abri de toute atteinte, ont ramené les administrateurs et les comptables à l'exécution des lois et règlements, tandis que la cour des comptes faisait également observer par les communes plus considérables l'ordre sévère qu'elle impose à tous ses justiciables.

Les comptes municipaux, si longtemps arriérés, ont été rendus à l'expiration de chaque année par les receveurs, et apurés sans retard par les autorités compétentes; tous les détails de cette comptabilité de quarante mille communes ont été régularisés et mis à jour, et les ordonnances des 25 janvier 1815 et 23 avril 1823 ont complété le rétablissement de l'ordre dans cette partie du service, en ouvrant à ces comptables spéciaux la voie d'un appel à la cour des comptes sur les

contestations, autrefois interminables, qui s'élèvent entre eux et les juges locaux de leurs opérations.

A aucune époque l'ensemble du service municipal n'a été entouré de plus précieuses garanties ni maintenu dans des voies plus régulières. Il ne manquait à ce système de protection des intérêts locaux que de confier encore la surveillance des deniers du pauvre au zèle éclairé des magistrats qui veillent à la conservation et au bon emploi de tous les deniers publics : l'ordonnance du 22 janvier 1831 a réalisé cette dernière amélioration, en soumettant aux vérifications de la cour tous les comptes des établissements de bienfaisance possédant un revenu de 10,000 francs.

Enfin, la loi du 18 juillet 1837, qui a fixé l'organisation de l'administration municipale, a transféré au jugement des conseils de préfecture les comptabilités dont les recettes sont inférieures à 30,000 francs, et les a placées en même temps dans les mains des percepteurs des contributions directes, et sous la responsabilité des receveurs généraux et particuliers des finances. Ces grands comptables couvriront aussi la gestion des receveurs spéciaux de leur garantie personnelle, et exerceront sur toutes les caisses municipales,

soit qu'elles restent sous le contrôle de la cour des comptes ou qu'elles appartiennent aux juridictions locales, une surveillance éclairée et continuellemnet excitée par le sentiment de leur propre intérêt.

L'allégement que cette mesure apporte dans une partie des travaux de la cour se justifie par la nécessité de fortifier son action plus étendue sur le service des budgets, et par la régularité qu'elle a introduite depuis longtemps dans ces gestions secondaires.

CONTRÔLE ADMINISTRATIF DE LA COMPTABILITÉ MINISTÉRIELLE.

Le mécanisme d'une comptabilité descriptive se trouvait organisé complétement pour les diverses parties du service public; les principes d'ordre fixés par les lois nouvelles avaient été appliqués, par des ordonnances royales et des instructions ministérielles, à toutes les branches du travail; enfin, des procédés uniformes d'exécution étaient adoptés et suivis par tous les agents administratifs et comptables.

Les formes légales du vote et du règlement du budget venaient d'être notifiées d'une manière précise à chacun des délégués du Gouvernement;

des règles positives pour l'assiette et la perception des revenus, pour la liquidation et l'acquittement des dépenses, et enfin pour les opérations intermédiaires du Trésor, dirigeaient en même temps tous les ordonnateurs et tous les manutenteurs des deniers de l'État.

Ces deux classes de préposés étaient également soumises à des écritures méthodiques et journalières; une comptabilité centrale recueillait sans retard et analysait avec fidélité, sous les yeux du Ministre de chaque département, leurs envois périodiques de résultats et de pièces justificatives; ces renseignements indispensables lui faisaient apprécier successivement tous les actes relatifs à son service général, lui permettaient ensuite d'en accepter avec sécurité la responsabilité directe, de les constater par ordre de matières sur ses livres officiels, de les résumer dans leur ensemble, et de les suivre dans leurs nombreux développements.

Tous les faits de l'administration des revenus, des dépenses et de la trésorerie, recueillis et démontrés authentiquement dans le sein de chaque ministère, se rattachaient par des points de contact naturels, et se liaient entre eux, par une description non interrompue sur les pages ouvertes

dans le grand-livre de la comptabilité générale des finances, à l'universalité des opérations qui composent la gestion de la fortune de l'État.

Les différents Ministres, complétement éclairés sur les actes de leur administration, pouvaient donc désormais accomplir les obligations étroites qui leur avaient été imposées par la législature pour la reddition et la publicité de leurs comptes annuels. Une ordonnance du 10 décembre 1823 (1) eut pour but de leur rendre l'accomplissement de ce devoir encore plus facile, en déterminant avec exactitude et précision la matière et la forme de chacune des divisions du travail, et en fixant en quelque sorte l'objet spécial et le cadre invariable des divers tableaux qui devaient être livrés à l'examen des Chambres. On voulut aussi, par la similitude et la régularité de ces formules obligées, répandre plus de clarté dans la rédaction des résultats, prévenir toute divergence dans l'exposé des opérations analogues, et simplifier la vérification et la discussion publiques, dont ces documents officiels devaient être à la fois la base et les éléments. Enfin, il fut arrêté que ces publications

(1) Cette ordonnance est contre-signée par M. le comte de Villèle.

ministérielles seraient extraites des livres dont la tenue avait été prescrite par l'ordonnance du 14 septembre 1822, et contrôlées à la comptabilité générale des finances.

Mais ce n'était point assez d'avoir formé, par des écritures administratives, la chaîne de tous les faits relatifs à la recette et à l'emploi des deniers publics, et d'avoir préparé pour l'avenir une exposition claire et uniforme de leurs divers résultats dans tous les ministères; il fallait encore s'assurer que ces nouveaux liens ne seraient jamais relâchés ni brisés par aucune résistance, et que ces formes plus sévères, qui mettaient un frein aux exigences des ordonnateurs et qui limitaient leur autorité dans une délégation royale ou ministérielle mieux circonscrite, ne seraient pas bientôt éludées ou abandonnées par ceux qui en trouveraient le joug trop assujettissant et trop pénible. Il était également indispensable de soumettre à l'épreuve d'une vérification supérieure ces nouveaux comptes ministériels avant de les livrer à des débats publics, et d'obtenir plus tard, à l'aide d'une révision générale et éclairée, la foi qui était due à la sincérité de ces déclarations de tous les dépositaires du pouvoir.

Tels furent les motifs de l'article 7 de l'ordon-

nance du 10 décembre 1823, qui chargea une commission, composée de membres du conseil d'État et de la cour des comptes, d'opérer le rapprochement des comptes rendus et des écritures, de constater la concordance et la liaison des résultats présentés par les différentes branches d'administration, et de dresser un procès-verbal public, pour seconder le contrôle des Chambres par le tribut annuel de ses travaux et de ses observations préparatoires.

Le concours de ces fonctionnaires expérimentés a puissamment contribué à maintenir et à perfectionner, dans ses applications variées, le système général de la comptabilité des finances; il a fait céder les oppositions particulières et les exceptions mal fondées à des représentations sages et éclairées; il a conservé une précieuse uniformité et un accord nécessaire dans les mouvements des écritures administratives, qui auraient pu s'embarrasser et se compliquer si l'intervention d'une autorité prévoyante n'avait pas combattu l'influence des souvenirs et des habitudes, et fait triompher les nouveaux principes et les méthodes récentes de l'ordre général qui venait d'être fondé sous la protection de cette surveillance spéciale. Des pairs de France et des députés ont été con-

stamment associés aux investigations de cette enquête financière, et on a remarqué avec satisfaction que leur participation était devenue obligatoire pour la vérification des comptes publiés à partir de 1830.

Cette commission a été réunie, à la fin de chaque année, pour arrêter le journal et le grand-livre des finances, pour en comparer les résultats généraux et partiels avec ceux des comptabilités élémentaires des administrations centrales et des préposés extérieurs, pour reconnaître l'harmonie qui devait régner dans l'ensemble et dans les détails, et pour certifier la conformité des divers enregistrements, après un examen sommaire qui rassurait l'administration elle-même sur l'ordre de son service et sur la régularité de ses écritures, qui fortifiait l'exercice de son propre contrôle, et qui préparait d'avance la discussion publique des comptes ministériels par une première épreuve destinée à abréger la tâche de la législature, à ouvrir une voie plus facile à ses recherches, et à dissiper une partie des incertitudes de son travail.

Mais cette simple garantie administrative présentée par le Gouvernement ne pouvait pas obtenir toute la confiance d'une déclaration judiciaire, et l'ordonnance du 10 décembre 1823 réclama, pour

la troisième fois, par ses articles 8 et 9, le témoignage public de la cour des comptes sur l'exactitude des comptes des Ministres.

Les membres de ce tribunal appelés à concourir à ces vérifications préliminaires s'aperçurent bientôt, en étudiant de plus près le jeu des ressorts intérieurs du mécanisme de la comptabilité des finances, et en suivant les descriptions successives qui constatent toutes les opérations relatives à la réalisation et à l'emploi des deniers de l'État, qu'un assez grand nombre de recettes et de dépenses, que des changements très-fréquents dans les imputations variées des recouvrements et des paiements effectifs, s'exécutaient par de simples mouvements d'écritures, sans aucun maniement de fonds et sans l'entremise des comptables dont ils étaient les juges. Il leur fut démontré que ces faits importants, qui complétaient l'expression définitive de tous les services, échappaient ainsi à la connaissance de la cour des comptes, la privaient du dernier terme de ses comparaisons, et lui enlevaient les moyens de parvenir à une entière vérification des opérations de chaque ministère. Le contrôle général de tous les comptes administratifs, que la loi et les ordonnances demandaient toujours à ce corps judiciaire

et qui était le but principal de ses longs efforts, ne pouvait donc se réaliser qu'à l'aide d'une manifestation complète de ces faits, trop longtemps ignorés, et de leur présentation régulière par un nouveau comptable soumis à sa juridiction. Cette dernière satisfaction, reconnue indispensable, et sollicitée par des membres de cette cour dès la seconde année de l'institution de cette commission spéciale, fut enfin accordée aux vœu général par l'ordonnance du 9 juillet 1826 (1).

L'administration avait organisé les moyens nécessaires pour mieux accomplir les nouveaux devoirs de responsabilité et de publicité qui lui étaient imposés par les formes constitutionnelles du Gouvernement. Elle s'était mise désormais en mesure de dérouler d'abord sous ses yeux et d'exposer ensuite à tous les regards le tableau complet de ses nombreux services, et elle avait enfin parcouru dans toute son étendue la route difficile qui lui avait été tracée par la loi du 25 mars 1817.

---

(1) Cette ordonnance est contre-signée par M. le comte de Villèle.

CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

La cour des comptes devait aussi se préparer à remplir la nouvelle mission qui lui était donnée par le régime constitutionnel fondé en 1814. Cette institution, dont l'origine remonte aux premiers temps de la monarchie, a été successivement adaptée aux diverses organisations politiques qui ont modifié les principes et les formes du Gouvernement : à toutes les époques et sous les différents systèmes d'administration, la fortune publique a été confiée à la surveillance de cette magistrature spéciale.

En suivant les modifications successives apportées à l'organisation de ce tribunal pendant toute la carrière qu'il a parcourue, il est facile de comprendre la nouvelle position qu'il vient d'obtenir après une lutte sans cesse renaissante contre des difficultés dont la solution résistait toujours à ses efforts, parce qu'elles avaient leur source, non pas dans la marche de son propre travail, mais dans les formes administratives et politiques des divers gouvernements qui ont réclamé constamment le secours de son contrôle, sans lui en avoir jamais assuré le libre et entier exercice.

En effet, les développements qui précèdent ont prouvé que la juridiction de cette cour, qui a été un sujet continuel de controverse entre les chambres des comptes, les parlements et la Couronne, ne pouvait réellement s'exercer, sous l'ancienne monarchie, que sur quelques parties des finances royales. Les remontrances de ces magistrats étaient ordinairement sans autorité auprès du monarque, qui y trouvait plutôt des observations générales sans base positive, que des avertissements utiles résultant de la vérification des faits.

Les lois des 17 septembre 1791, 24 juin 1793, 16 février et 22 août 1795, qui ont remplacé cette magistrature par une comptabilité nationale chargée de dénoncer aux corps politiques les abus et les désordres commis dans le maniement des fonds de l'État, avaient paralysé d'avance ses mouvements en la privant de toute relation régulière avec l'administration des finances, et en divisant son action centrale, qui s'est bientôt arrêtée dans la confusion de tous les rouages du Gouvernement.

On doit seulement remarquer que la haute mission de cette institution nouvelle a paru avoir assez d'importance, à l'origine du gouvernement constitutionnel, pour être exercée par la légis-

lature elle-même ; il a fallu que l'impossibilité de son action directe fût démontrée, pour que la comptabilité nationale reprît le contrôle public des finances.

La loi du 16 septembre 1807, qui a fondé la cour des comptes, s'est également bornée à lui conférer des attributions importantes, et à lui prescrire des devoirs difficiles, sans lui procurer les moyens de les remplir complétement.

Le souverain qui réunissait alors dans ses mains tous les pouvoirs fit décider par un sénatus-consulte du 18 mai 1804, et par les articles 20 et 22 de la loi que nous venons de rappeler, que ce corps porterait chaque année à sa seule connaissance, par l'entremise d'un grand fonctionnaire de l'empire, les observations générales et les vues d'améliorations résultant des vérifications de ses magistrats, après qu'elles auraient été débattues et rédigées par un comité spécial.

Mais il ne prit aucune mesure pour éclairer un contrôle dont il voulait que la lumière ne pût jamais blesser ses regards.

C'est seulement après les douze premières années du gouvernement représentatif, que la cour des comptes est parvenue à réunir les éléments du contrôle qui lui est confié, et qu'elle s'est

mise en mesure de présenter le tribut de ses travaux annuels à la sollicitude royale et aux vœux des Chambres législatives.

Cette institution avait à lutter contre d'anciens obstacles et à surmonter de graves embarras pour atteindre entièrement le but qui lui avait été marqué par la loi du 27 juin 1819.

La liquidation des finances de l'ancienne monarchie et de la république n'était pas encore arrivée à son terme, la comptabilité nationale n'était point parvenue à achever la vérification de ces longs désordres dont elle avait cherché vainement à atteindre les auteurs en dressant elle-même leurs comptes, en recherchant les pièces incomplètes de leurs opérations, et en poursuivant les traces confuses de leurs dilapidations cachées dans les formes compliquées et insuffisantes de l'administration de cette époque.

Néanmoins la latitude accordée aux magistrats par des lois exceptionnelles pour prononcer définitivement sur ces gestions obscures et sur ces documents incertains, leur a enfin permis de suppléer, par les lumières d'une sage équité, aux principes et aux règles sévères de la justice, et de dégager à la fois, par des arrêts définitifs, la fortune de l'État et celle d'un grand nombre de

familles, des embarras et des dommages que prolongeaient les lenteurs d'un si pénible apurement.

Dès l'année 1815, aucune de ces tardives liquidations n'avait échappé à la diligence de la cour des comptes; elle avait réussi à s'affranchir de ces entraves, et à rendre sa marche plus libre et plus prompte dans la nouvelle carrière que venait de lui ouvrir le gouvernement représentatif.

L'inévitable arriéré des comptes d'exercices du Consulat et de l'Empire réclamait encore toute l'activité du zèle de la cour des comptes; mais les difficultés inhérentes à ce vicieux système auraient fait échouer la persévérance de ses efforts, si l'administration ne l'avait pas secondée par la réforme des comptables d'ordre, et par l'établissement des comptes de gestion rendus par chacun des receveurs et des payeurs du royaume, pour la totalité de leurs recettes et de leurs dépenses.

A partir de cette nouvelle ère de la comptabilité des finances, une ligne de démarcation fut nettement tracée entre le précédent et le nouveau régime, et permit d'arrêter et de circonscrire dans un cercle déterminé l'espace sans limite que les comptes d'exercices étendaient toujours

devant eux. Quoique la tâche de la cour des comptes se trouvât ainsi renfermée, pour cet arriéré, dans des bornes précises, les liquidations qu'il a traînées à sa suite ont fait peser sur elle, pendant plusieurs années, des travaux difficiles et embarrassants, au moment même où le nombre de ses justiciables prenait un accroissement considérable, et où les opérations qui lui étaient soumises s'augmentaient de plusieurs milliards. En effet, nonobstant les simplifications obtenues par le progrès des méthodes, jamais les membres de cette cour n'ont été appelés à une mission aussi laborieuse que celle qui leur était désormais imposée par une juridiction qui embrassait directement toutes les gestions de deniers publics, et qui soumettait à son jugement six mille comptes, au lieu de treize cents, et plus de cinq milliards de faits à vérifier, au lieu d'opérations qui ne s'élevaient pas auparavant à un milliard.

Ainsi, sans considérer les développements donnés à la partie la plus importante de ses attributions, sans examiner l'extension qu'a dû recevoir sa haute surveillance sur les services, par suite de ses nouveaux rapports avec les trois branches du Gouvernement, on voit que ses travaux ordinaires ont été plus que doublés après la chute de

l'Empire et malgré la réduction du territoire. Cependant elle est parvenue, par un emploi plus actif et mieux ménagé des forces qui lui ont été conservées, à satisfaire à toutes les exigences du passé, et à accomplir en même temps chacune de ses obligations nouvelles. Aucun préposé du Trésor n'attend plus le bienfait de sa justice, elle devance constamment les nouveaux appels des comptables, en les dégageant de la responsabilité d'une année avant le retour des comptes de celle qui suit.

Cette accélération dans l'exécution de ses devoirs habituels préparait et facilitait chaque jour davantage l'exercice de ses contrôles généraux, en lui offrant les moyens de présenter des observations plus éclairées sur les divers services, et d'établir des rapprochements plus exacts entre les comptes de ses justiciables et ceux des ordonnateurs.

Les résumés fournis par le ministère des finances pour rassembler chaque année sous les yeux de la cour des comptes, par exercice et par ordre de matières, tous les faits exécutés par chaque classe de comptables, la faisaient approcher très-près du but que la législature et l'administration elle-même voulaient également qu'elle pût atteindre.

Toutefois ce corps judiciaire rencontrait toujours des différences inexplicables et reconnaissait des lacunes évidentes dans les éléments de l'ensemble de chacun des services qu'elle tentait de recomposer, pour en vérifier, selon le vœu des lois, l'exactitude et la régularité.

Les causes de cette insuffisance de renseignements se révélèrent tout à fait à ses recherches aussitôt que plusieurs de ses magistrats furent appelés chaque année, par l'ordonnance du 10 décembre 1823, à arrêter les livres officiels des finances, et à suivre, dans les écritures centrales des ministères, la description fidèle de tous les actes des administrateurs et des comptables; c'est alors seulement que la cour put réclamer et obtenir ce complément de résultats et de justifications qui devait assurer le libre et entier exercice de ses plus utiles attributions.

L'ordonnance du 9 juillet 1826 (1) a enfin couronné l'édifice de cette comptabilité publique qui s'élevait, depuis 1814, par les efforts réunis des Chambres, de l'administration et de la cour des

(1) Les ordonnances des 14 septembre 1822, 10, 27 et 29 décembre 1823, 4 novembre 1824, 9 juillet et 19 novembre 1826, qui ont complété l'ordre et le contrôle public des finances, sont contre-signées par M. le comte de Villèle.

comptes. Le dernier anneau de cette longue chaîne des opérations de finances a été rattaché à tous ceux qui avaient été précédemment rassemblés dans la main de cette magistrature, dès qu'elle a vu se présenter devant elle, avec un compte spécial et des justifications précises, un délégué du Ministre des finances chargé de rédiger le journal et de tenir le grand-livre de sa comptabilité générale, pour soumettre à des juges, et sans aucune réticence, tous les changements qu'il fait subir aux résultats déclarés par les comptables, les diverses compensations qu'il a opérées dans les écritures centrales, les rectifications qu'il a apportées aux imputations primitives des recettes et des dépenses, et enfin les liquidations de droits par lesquelles il a modifié les créances actives et passives du Trésor, en augmentant ou en diminuant les recouvrements et les paiements applicables aux budgets.

Ce *résumé des virements de comptes*, établi dans le sein de l'administration par un nouvel effort de sa méthode et de son esprit d'analyse, a révélé, pour la première fois, l'interprétation qu'elle donne aux dispositions des lois et ordonnances, et la place définitive qu'elle assigne à chacun des actes des administrateurs et des comp-

tables, dans le tableau général de notre situation financière.

La cour des comptes, en recevant du Gouvernement ce document complémentaire qui servait de lien à tous les autres éléments de son travail, et qui lui permettait d'établir une cohésion jusqu'alors impossible entre les diverses comptabilités dont elle venait d'être remise en possession, se vit enfin placée au rang élevé que lui assignaient la loi de son institution et surtout notre organisation constitutionnelle, et dont avait paru la faire descendre l'insuffisance antérieure d'un régime qui lui avait enlevé arbitrairement ses justiciables réels, qui ne lui avait livré qu'une partie de leurs opérations, et qui l'avait dépouillée des titres justificatifs indispensables à l'exercice de sa surveillance.

A dater seulement de l'année 1827 elle a pu renouer la série des faits qui composent chaque service, les vérifier dans leurs détails, les considérer dans leur ensemble, en comparer les résultats avec ceux qui sont publiés par les différents ministères, et procéder sans obstacle à l'exécution de ces contrôles généraux si longtemps attendus et souvent réclamés par la législature et par le Gouvernement. Aussi l'ordonnance du 9 juillet

1826 chargea-t-elle cette cour de reconnaître et de certifier, par des déclarations solennelles et publiques, *la conformité des faits soumis à ses vérifications, avec ceux qui sont annoncés dans les comptes présentés aux deux Chambres*, pour chaque année et pour chaque exercice, par les dépositaires du pouvoir (1).

Entourée désormais de tous les titres et documents qui pouvaient l'éclairer sur la marche des différents services et sur l'exécution des lois de finances, elle s'est avancée dans la voie plus large où la conduisait cette ordonnance, avec l'esprit de sagesse et de réserve que lui commandaient la gravité et l'importance du mandat qu'elle allait accomplir auprès des trois branches du Gouvernement, et elle n'a voulu répondre d'abord à ce nouvel appel que sur les seuls points pour lesquels l'autorité de son contrôle public avait été explicitement invoquée. En conséquence, les deux premières déclarations qu'elle a rendues n'ont eu pour objet que de confirmer l'exactitude numérique des résultats applicables aux exercices

---

(1) Voir le *Rapport au Roi du* 9 *juillet* 1826, *contenant l'exposé des motifs de cette ordonnance*, page 24 du tome II, *Pièces justificatives*.

1824 et 1825; première et importante garantie qui a été le point de départ et la base principale de la confiance accordée aux comptes ministériels. Mais, dès la seconde année, elle crut mieux répondre au vœu de la loi du 27 juin 1819, en embrassant, dans ses comparaisons générales avec les recettes et les dépenses des budgets, les opérations non moins importantes de la trésorerie.

Une troisième épreuve l'a conduite à prononcer encore sur la légalité, en même temps que sur la conformité des recouvrements et des paiements fixés par ses arrêts, et constatés dans les comptes rendus. Une dernière et quatrième expérience lui a permis d'ajouter à ces garanties progressives celles de la vérification du bilan du Trésor, de la publication des infractions à la spécialité des crédits, enfin la mention spéciale, dans ses déclarations, de toutes les irrégularités qui altèrent l'exactitude des comptes des Ministres.

Chaque année a donc vu se développer cette utile intervention de la cour des comptes dans la reconnaissance et le débat public des faits soumis au jugement des Chambres; l'administration a été successivement fortifiée par l'appui d'une contradiction éclairée et indépendante; enfin, la cour a prêté le secours d'un examen approfondi et

consciencieux aux investigations nécessairement rapides et incomplètes de la législature. On est ainsi parvenu à réaliser un contrôle judiciaire des finances de l'État, qui n'avait jamais existé sous l'ancienne Monarchie, sous la République, sous le Consulat, sous l'Empire, et qui n'a commencé, pour le Gouvernement représentatif, que depuis l'ordonnance du 9 juillet 1826.

La cour est aujourd'hui saisie de tous les faits relatifs à la recette et à l'emploi des revenus publics; elle en reconnaît la réalité dans les comptes individuels de tous les préposés du Trésor devenus ses justiciables; elle en discute la régularité sur des pièces justificatives qui prouvent, tantôt les droits de l'État, et tantôt ceux des autres parties intéressées; elle suit les deniers du Trésor depuis le moment où ils sortent de la main du contribuable jusqu'à celui où ils entrent dans la main d'un véritable créancier; elle maintient l'entière exécution des lois et des règlements, en exigeant des comptables l'exact accomplissement de ces formalités salutaires qui n'assurent leur libération qu'après avoir démontré la légalité des actes des administrateurs; enfin, elle est devenue l'auxiliaire indispensable de la surveillance des Chambres et du Gouvernement, depuis qu'elle vérifie l'ensem-

ble des services, qu'elle recompose elle-même la situation financière de l'État, qu'elle peut attester publiquement tous les résultats des comptes des finances, en expliquer les diverses parties, administrer les preuves de chacune des opérations consommées, et éclairer par ses observations et ses recherches l'examen et le jugement des trois branches du pouvoir.

C'est désormais dans ses déclarations générales que la législature peut puiser cette confiance qui lui est nécessaire pour arrêter le règlement de chaque budget, et pour donner la sanction définitive à des résultats dont elle n'aurait jamais ni le temps ni les moyens de reconnaître elle-même l'exactitude et la régularité. C'est également par le concours de cette autorité judiciaire que l'administration doit triompher des embarras et des incertitudes que provoquait sans cesse la discussion de ses propres déclarations sur les faits qui engagent sa responsabilité.

Cette institution, protectrice pour tous les intérêts, garantit à l'avenir la conservation et le développement des avantages de l'ordre, dans toutes les branches du service de l'État ; elle est dès à présent assez fortement organisée pour s'opposer à l'invasion des abus, ou au retour des méthodes

vicieuses et incomplètes de la comptabilité précédente. La violence ou la mauvaise foi s'efforcerait en vain de rétablir ces anciens errements devant un tribunal qui exposerait lui-même et sans aucune participation étrangère tous les actes irréguliers ou coupables que l'on tenterait de soustraire au jugement des deux Chambres. Cette cour présente à toutes les recherches les archives perpétuelles des finances du royaume ; elle conserve aussi dans son sein le dépôt des bonnes règles et des saines doctrines ; enfin, elle maintient et elle perfectionne sans cesse leur application à tous les services de l'État.

SITUATION FINANCIÈRE EN 1830.

En même temps que la comptabilité publique et toutes les garanties qui y sont attachées suivaient le progrès des institutions politiques fondées en 1814, les quinze années suivantes, favorisées par le retour de la paix et par le rétablissement de l'ordre, ont vu renaître et se développer les germes les plus féconds de la prospérité publique.

Le commerce et l'industrie, secondés dans leur essor par la sécurité du présent et par une égale confiance dans l'avenir, ont agrandi la carrière

de leurs entreprises, ont perfectionné leurs procédés ingénieux, ont imprimé une activité constante à de nombreux ateliers, et ont accru les produits et les salaires du travail, de manière à créer des revenus et des capitaux toujours plus fertiles, qui ont répandu l'aisance dans toutes les classes de la société et multiplié les jouissances des riches au profit des plus pauvres. C'est alors que se sont élevées, par une progression non interrompue, et sans qu'on puisse l'attribuer à l'augmentation des tarifs, toutes les taxes indirectes qui démontraient chaque jour davantage l'accroissement de la valeur des propriétés, la fréquence des échanges et des relations commerciales, et l'abondance des consommations de toutes les denrées; c'est alors enfin que ces précieux tributs de la richesse générale ont doté le budget d'une plus value annuelle de 212 millions, prélevée sans contrainte sur des bénéfices qui amélioraient le sort de tous les redevables avant de refluer au Trésor.

L'agriculture s'est également enrichie par un écoulement plus facile de ses récoltes, par une vente plus sûre et plus avantageuse des matières premières des manufactures, et enfin par 92 millions de dégrèvements successifs sur l'impôt di-

rect, qui se sont ajoutés à la fois aux revenus de la propriété foncière et à la valeur capitale de ses immeubles.

Les bienfaits de l'ordre et d'une sage économie se sont réalisés sans secousses, dans les services publics, sous l'influence d'un nouveau système de comptabilité, qui mettait tout en lumière, et présentait incessamment les nombreuses opérations de la recette et de la dépense au contrôle de l'administration, de la cour des comptes et des Chambres législatives.

Nonobstant la reconnaissance et la rémunération des anciens services rendus sous tous les gouvernements antérieurs à 1814, la portion viagère de nos précédents engagements s'est atténuée de plusieurs millions par des extinctions progressives.

Le crédit de l'État, fondé par la puissance de la bonne foi, après avoir supporté toutes les charges extraordinaires de l'arriéré et des invasions étrangères, a fait servir le développement même de la dette inscrite à l'accroissement et à l'activité des capitaux circulants, et a fait profiter aussi la propriété foncière d'une valeur nouvelle de plusieurs milliards, qui a été la conséquence naturelle de l'élévation des effets publics. Les 5 pour 100, portés seulement au grand-livre pour

63 millions au 1er avril 1814, n'avaient pu se négocier à cette époque qu'au prix de 53 pour 100; mais depuis cette renaissance de notre crédit, malgré les 130 millions de rentes dont s'est accrue cette dette primitive pour solder les créanciers de nos victoires et de nos revers, leur cours vénal s'est graduellement élevé jusqu'à 110 francs, et ne s'est arrêté, dans cette progression croissante, que sur la menace d'un remboursement du capital ou d'une réduction de l'intérêt.

Cependant le marché de nos fonds consolidés recevait à cette époque de nouvelles émissions de rentes créées en 4 $\frac{1}{2}$, 4 et 3 pour 100, dont le cours, plus libre que celui des 5 pour 100, exprimait encore mieux la véritable situation du crédit, puisque le dernier emprunt fait, le 12 janvier 1830, en 4 pour 100, a été adjugé pour 102 francs 7 centimes $\frac{1}{2}$. Enfin, pour résumer en une seule expression les résultats définitifs de cette période financière, il suffira de rappeler qu'elle n'a laissé au gouvernement qui lui a succédé que 162 millions de rentes à éteindre, sur les 193 millions qu'elle avait eu à supporter, et que l'action progressive d'un amortissement prélevé sur les excédants des revenus ordinaires, et dont le capital accumulé présentait à l'avenir une réserve annuelle de près

de 30 millions, avait réduit les charges du passé de plus de 31 millions d'intérêts, ou de 630 millions en capital.

La situation du Trésor, qui a été établie au 31 décembre 1830 avec une rigoureuse exactitude par le Gouvernement, et qui a été ensuite contrôlée sur pièces dans son ensemble et dans tous ses détails par la cour des comptes, n'a laissé aucune incertitude sur le point de départ de la nouvelle administration, et se soldait par une créance, à la charge de la dette flottante, de 174 millions, sur laquelle 87 millions (1) représentaient un déficit antérieur à 1814, et le surplus, de 87 millions, une créance relative à la guerre d'Espagne, dont le montant restait à rembourser à la France.

MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE DE 1830.

COMPTABILITÉ.

Les événements de 1830, qui ont affecté temporairement cette prospérité financière, n'ont changé ni la nature ni les formes du gouvernement antérieur; mais ils ont provoqué d'importantes modifications aux institutions constitution-

(1) Voir la note, pages 313 et 314.

nelles (1), fortifié l'action du pays sur la marche de l'administration, et étendu les garanties demandées à la comptabilité publique.

Ainsi la spécialité des crédits législatifs a été appliquée à chaque chapitre de budget ministériel par la loi du 29 janvier 1831, et la publicité du rapport annuel de la cour des comptes a été ordonnée par celle du 21 avril 1832.

Ces deux nouveaux moyens de contrôle ont fait pénétrer plus profondément la surveillance de la législature dans tous les actes de l'autorité royale, avant et après leur accomplissement. Le premier a conféré aux Chambres le droit de circonscrire l'ordonnateur dans la plus étroite limite, par un vote qui commande à l'avance les détails de chaque service, et qui ne laisse à sa prévoyance que le choix et le succès des procédés d'exécution. Le second a complété le concours que doit prêter aux trois branches du pouvoir le corps judiciaire chargé de vérifier, sur pièces jus-

(1) L'annulation de l'article 14 de la Charte, l'abaissement du cens électoral, l'abolition de l'hérédité de la pairie, la suppression des majorats et des substitutions, l'attribution au jury des délits de la presse, l'initiative des lois accordée aux Chambres, le choix des conseillers des communes et des départements par leurs concitoyens, etc.

tificatives, dans la gestion des comptables, la légalité et la régularité de la recette et de l'emploi des deniers du Trésor. Cette institution, dont le travail suit toujours, sans la troubler, la marche des différents services, a pu dès lors mettre en évidence pour tous les yeux les faits consommés dont elle a recueilli les preuves, et ne doit plus en réserver aucun pour les regards seuls du souverain.

Cependant l'entière suppression, au milieu des circonstances difficiles, de la faculté accordée aux Ministres par la loi du 25 mars 1817, de répartir leurs besoins dans toute l'étendue d'un crédit général ouvert en masse à leurs divers services, latitude qui n'avait été restreinte qu'à un petit nombre de grandes sections par l'ordonnance du 1er septembre 1817, a conduit ces administrateurs à se dégager trop souvent des liens nombreux de cette rigoureuse spécialité. Pour opposer de nouveaux obstacles à l'accroissement de ces excédants de dépense, la loi du 24 avril 1833 a exigé qu'ils fussent présentés, sans aucun délai, à la sanction des Chambres; l'article 11 de celle du 23 mai 1834 a même arrêté une nomenclature détaillée des dépenses qui sont seules considérées comme susceptibles de donner lieu à des crédits supplé-

mentaires, et l'article 12 a statué que la faculté réservée au Roi, par la loi du 25 mars 1817, d'ouvrir des crédits provisoires pour les cas extraordinaires et urgents, s'appliquerait exclusivement aux services dont le budget n'avait pu ni prévoir ni fixer préalablement l'allocation. Enfin la loi du 18 juillet 1836 a disposé qu'à l'avenir toute demande de crédit, faite en dehors du budget annuel, indiquerait les voies et moyens applicables au paiement de ces besoins imprévus.

En même temps que ces précautions multipliées défendaient, sur le service courant, la spécialité de chaque chapitre, des formes plus sévères s'appliquaient à l'apurement des anciens budgets. Les articles 8, 9 et 10 de la loi déjà citée, du 23 mai 1834, ont consacré les dispositions d'une ordonnance royale du 12 octobre 1833, qui ouvrent un chapitre spécial, dans le budget courant, aux dépenses payées par rappel sur les exercices clos, et qui prescrivent à tous les administrateurs *de rendre un compte public distinct et séparé des restes à recevoir et à payer sur ces budgets fermés*. Ces résultats doivent être développés par des tableaux particuliers, jusqu'au terme de la prescription quinquennale des créances, et être présentés de manière à permettre de vérifier si les

allocations des Chambres ont été interverties ou dépassées. En outre, les droits qui n'auraient pas pu être reconnus ni compris dans les crédits restés disponibles, au moment de leur clôture, ne devront plus être acquittés qu'en vertu d'un vote nouveau de la législature.

A ces divers moyens d'une surveillance plus active sur les ordonnateurs, sont venues successivement s'ajouter des demandes de documents particuliers et de tableaux statistiques sur les propriétés immobilières appartenant à l'État, sur l'emploi détaillé des fonds destinés à l'encouragement des sciences et des lettres, sur les clauses et conditions des marchés au-dessus de 50,000 fr., sur les logements concédés dans les bâtiments publics, sur les noms des élèves de la Légion-d'Honneur, sur le casernement, sur les impositions et emprunts des départements et des communes, et sur la colonie d'Alger. L'article 10 de la loi du 24 avril 1833 ordonne enfin la publication des comptes de matières appartenant à la guerre et à la marine.

La réforme du régime exceptionnel des fonds spéciaux a été presque achevée, conformément aux articles 3 et 17 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, par la rentrée au budget général,

des fonds de la caisse du sceau des titres, des pensions des élèves des écoles militaires, des produits des passe-ports à l'étranger, de la rente de l'Inde, de l'hôtel royal des Invalides de la guerre, de la taxe des brevets d'invention; des revenus de l'Université, des écoles spéciales, et des produits des haras, des bergeries royales, des établissements thermaux, des écoles vétérinaires et de celles des arts et métiers.

Les lois des 21 mars 1831 et 22 juin 1832 ont apporté de notables changements à l'organisation des conseils des départements et des communes, en accordant au suffrage des populations locales l'élection des membres qui les composent et le choix des officiers municipaux. Cette mesure politique a conduit l'administration à appliquer au service départemental les règles de la spécialité des dépenses, par chapitre de budget pour le service ordinaire et par article pour les dépenses facultatives.

Cette série de mesures législatives prises pour fortifier les contrôles exercés sur l'administration des dépenses, se termine par l'article 11 de la loi du 9 juillet 1836, qui impose aux Ministres l'obligation de publier les comptes de l'exercice clos deux mois après son expiration, et de présenter la situation provisoire du budget de l'année expirée,

avec tous les documents qui doivent l'accompagner, dans les trois premiers mois de l'année suivante. L'exécution de cette loi a été préparée d'avance par une ordonnance du 11 juillet 1833, qui rapproche au 31 octobre l'époque de la clôture du paiement des dépenses.

Les autres dispositions qui ont été prises en même temps que ces décisions importantes, sont la conséquence des principes consacrés par le régime précédent ou le fruit de l'expérience des administrateurs.

Une règle d'ordre déjà annoncée par un rapport officiel du Ministre des finances, du 15 mars 1830 (1), a été consacrée par la loi du 29 janvier 1831, et a fixé à cinq années, après le règlement de l'exercice, l'époque de déchéance des créances non soldées par suite de la négligence des parties : ce délai de rigueur est prolongé d'une année pour les créanciers résidant hors du territoire européen. Le Trésor se trouve ainsi préservé du retour d'un nouvel arriéré; sa situation est désormais dégagée de tout embarras et de toute incertitude. Cette sage précaution a été complétée par des prescriptions spéciales à chacune des liquidations qui étaient encore ouvertes pour les dettes du

(1) Voir pag. 330 et 331 du tome II, *Pièces justificatives*.

passé, et leur application a déjà libéré l'avenir de toutes les charges antérieures à 1830. Enfin, une ordonnance du 10 février 1838 vient de prescrire toutes les formalités nécessaires pour garantir la régularité des dépenses imputables sur les restes à payer des exercices clos, et pour en soumettre le contrôle à la cour des comptes.

Plusieurs améliorations préparées depuis quelques années par le ministère des finances se sont aussi réalisées à la suite de la révolution de 1830. Les fonctionnaires politiques qui avaient été placés à la tête des directions générales des revenus publics ont été remplacés par des chefs choisis parmi les agents les plus instruits et les plus exercés de la hiérarchie administrative, qui ont désormais une situation et des devoirs analogues à ceux des autres directeurs du même département. Cette importante modification de l'organisation précédente a replacé le service et tous les préposés dans les mains les mieux accoutumées à les conduire vers les résultats les plus utiles pour le pays, et, en ramenant à de plus égales proportions les diverses parties de l'administration centrale des finances, a contribué à mettre plus d'harmonie dans ses mouvements et plus d'unité dans son but.

Une révision générale faite en 1829 pour toutes

les branches de cette grande administration, et qui a été accompagnée, le 15 mars 1830 (1), d'un exposé public de leurs progrès, de leur situation présente et de l'examen des diverses questions à résoudre sur les impôts et le crédit public, a conduit à restreindre les dépenses du personnel et du matériel, intérieur et extérieur, dans de nouveaux cadres fixés par des ordonnances rendues à la fin de cette même année, et dont l'exécution a été suivie plus tard avec un esprit d'économie qui a souvent dépassé la limite des réductions projetées.

C'est également après les événements de cette époque, et au milieu des embarras inévitables de cette commotion politique, qu'une soustraction de fonds considérable, commise par l'ancien caissier du Trésor, a donné lieu de faire cesser, à l'égard de ce grand comptable, l'imprudente exception qui l'avait affranchi de quelques-uns des contrôles imposés à tous les autres préposés des finances. Des règlements particuliers préparés en 1832, à la suite d'une enquête approfondie, ont soumis toutes les entrées et toutes les sorties

(1) *Rapport au Roi sur l'administration des finances, du 15 mars* 1830, page 71 du tome II, *Pièces justificatives.*

de fonds de cette caisse importante à l'action immédiate et continue d'un contrôleur local; les mêmes précautions ont été prises pour saisir, par un enregistrement contradictoire, tous les mouvements des comptoirs du payeur central du Trésor, ainsi que pour entourer de plus fortes garanties la création et l'annulation des valeurs de la dette inscrite. De nouveaux arrêtés ont fixé d'une manière précise les devoirs de surveillance à exercer sur le maniement des deniers, par le chef du contrôle et par les directeurs du mouvement général des fonds, du contentieux et de la comptabilité générale des finances; l'un de ces règlements détermine enfin leurs obligations respectives pour l'établissement et la poursuite des débets (1).

Afin de prévenir le retour d'une semblable malversation, la loi du 24 avril 1833, appliquée par l'ordonnance du 12 mai suivant, a rendu obligatoire, pour la libération de tous les comptables, la délivrance d'un récépissé à talon, dûment visé, ou d'une quittance détachée d'un livre à souche, en échange des versements faits, à quel-

(1) Voir le *Rapport au Roi*, page 342 du tome II, *Pièces justificatives*.

que titre que ce soit, dans les caisses publiques.

Une ordonnance royale du 8 décembre 1832, destinée à fortifier encore ces moyens de surveillance, a décidé en principe que tout receveur des finances est virtuellement responsable et doit être chargé dans ses comptes du montant des rôles ou états de produits, au moment même où le recouvrement lui en est confié, et elle trace en même temps les formalités qu'il doit remplir pour assurer l'apurement final de tous les droits à percevoir, ainsi que son entière libération.

Ces modifications successives introduites depuis 1830 dans le système politique, l'administration des finances et la comptabilité publique, ont commencé à s'accomplir aussitôt que le nouveau gouvernement est parvenu à reprendre une marche régulière.

Mais l'acte le plus remarquable qui ait été exécuté dans cette période financière pour l'ordre et l'économie, est l'ordonnance du 31 mai 1838 (1). Ce règlement général depuis longtemps sollicité par la cour des comptes a réuni dans un ordre mé-

(1) Voir le *Rapport au Roi sur le règlement de la comptabilité publique*, pages 386 à 407 du tome II, *Pièces justificatives*.

thodique toutes les dispositions législatives et administratives qui ont été rendues pendant vingt-cinq ans pour adapter la comptabilité publique aux autres institutions constitutionnelles de la France. Laissons parler, sur le but et les conséquences de ce précieux recueil, le corps de magistrature qui devait le mieux le comprendre et l'expliquer.

(Rapport au Roi sur les comptes de 1837, page 13.)

« Ce travail important qui a coordonné, pour « toutes les parties du service public, les prin- « cipes, les procédés et les formes à suivre, a rem- « pli les lacunes que présentait encore une orga- « nisation graduellement perfectionnée par des « décisions isolées et successives, a formé les liens « qui devaient unir les éléments jusqu'alors dis- « persés d'une matière spéciale, et a constitué « pour la première fois le plus bel ensemble de « garanties qui ait jamais protégé la fortune de « l'État, affermi la sécurité des pouvoirs et mérité « la confiance des peuples. Ce nouveau code est le « complément de ceux qui ont fixé nos droits ci- « vils et politiques; il a rassemblé comme en un « faisceau tous les moyens d'examen et d'appré- « ciation qui avaient été dès longtemps préparés

« par la sagesse du Gouvernement pour fortifier « l'action du pays sur l'exécution des lois, pour « éclairer son jugement sur tous les actes des man- « dataires de l'autorité royale, et pour maintenir « constamment les ordonnateurs et les comptables « dans les voies de l'ordre et de l'économie.

« Nous possédons aujourd'hui, par ce résumé « de la législation spéciale dont nous sommes « chargés de vérifier l'application, la série non « interrompue des règles qui président au vote des « recettes et des dépenses publiques, à la percep- « tion et à l'emploi des deniers du Trésor, aux « rapports du Gouvernement avec les contribua- « bles et les créanciers de l'État, à la marche lé- « gale de tous les délégués ministériels, au méca- « nisme des écritures administratives, à la gestion « et à la responsabilité des comptables, à l'action « du contrôle judiciaire de la cour des comptes, « enfin au règlement définitif du budget par la lé- « gislature. Les mêmes principes et les mêmes « formes ont été appliqués par cette ordonnance « aux services des départements, des communes, « des établissements de bienfaisance, de la caisse « des dépôts, de la Légion-d'Honneur, de la caisse « des Invalides de la marine, des colonies et des « colléges royaux. L'administration de la fortune

« publique est donc soumise tout entière à l'em-
« pire de cet ordre général, qui embrasse dans
« l'unité de son système les mouvements journa-
« liers des deniers publics, qui parle à tous le
« même langage, et offre les mêmes moyens de
« surveillance à l'administrateur, au magistrat et
« à l'homme public, chargés de délibérer sur les
« intérêts généraux ou spéciaux de la France,
« dans les conseils de la Couronne, dans les as-
« semblées législatives ou dans les institutions
« locales et particulières du pays.

. . . . . .

« Nous n'avons plus à réclamer aujourd'hui,
« pour obtenir les utiles conséquences de cette
« œuvre de bien public, que la promulgation des
« règlements particuliers qui doivent, ainsi que
« l'annonce l'exposé des motifs de l'ordonnance
« du 31 mai 1838, faire pénétrer *profondément*
« *et avec le même esprit tous les principes géné-*
« *raux de la comptabilité publique dans les di-*
« *verses branches de l'administration des finances*
« *et des ministères ordonnateurs.* »

Ce dernier vœu de la cour des comptes est près de se réaliser; déjà les instructions spéciales de la guerre, de la justice, des affaires étrangères, de l'intérieur et de la marine ont été notifiées aux

administrateurs et aux comptables; celles des autres départements ministériels vont être également promulguées en 1841. Nous serons donc parvenus, avec le concours de toutes les autorités, à appliquer uniformément dans les nombreux services de l'État et dans les divers degrés de leur exécution, des principes, des règles et des procédés identiques, et à les faire profiter tous en même temps de l'amélioration des méthodes et du perfectionnement des contrôles. L'analyse aussi détaillée qu'approfondie qui a été tracée pour les différentes opérations de chaque branche administrative, la clarté et la précision de la marche prescrite à chacun des fonctionnaires, la rigueur des justifications exigées à l'appui des faits consommés auront enfin soumis à la plus complète évidence et à la régularité la plus exacte tous les mouvements des ressorts du grand mécanisme des dépenses publiques. Aucun désordre ne pourra plus échapper à l'action facile et prompte de la surveillance, à moins de se cacher sous la déception coupable du crime de faux.

Mais nous devons protester, à cette occasion, contre la prétention qui s'est récemment élevée de rendre les nomenclatures des pièces justificatives de la dépense, après qu'elles ont été arrêtées par

les Ministres, la loi invariable et absolue des vérifications de la cour des comptes. Dans le véritable intérêt de l'administration, qui est toujours la manifestation libre et franche de la vérité, nous ne voulons pas que l'on puisse la soupçonner d'imposer elle-même une limite arbitraire aux investigations de cette magistrature et lui dicter indirectement les termes de ses arrêts, de ses déclarations publiques et de son rapport au Roi; nous trouvons ses observations sur ce point trop justes et trop sagement exprimées par son travail sur les comptes de 1838, pages 38 à 43, pour ne pas les reproduire ici dans toute leur étendue.

« Les formes de la comptabilité publique sont « toujours adaptées à celles du Gouvernement; « ses garanties se restreignent ou s'étendent sui- « vant les principes et le but des institutions po- « litiques. L'ordre constitutionnel fondé en 1814, « sur le vote et le règlement législatif des recettes « et dépenses de l'État, devait conduire à les « mettre en évidence dans les budgets et dans les « comptes annuels, et à procurer, par la clarté et « la vérification facile de leurs résultats, toute la « sécurité nécessaire sur la régularité de la per- « ception et de l'emploi des deniers du Trésor.

« Cette grande réforme du régime administratif

« était la conséquence de celle qui venait de s'opé-
« rer dans l'organisation de l'empire. La loi du
« 16 septembre 1807 (1), qui a réglé l'action de
« la cour des comptes, avait conformé le rôle
« qu'elle devait remplir à l'esprit général des
« institutions de cette époque, en donnant aux
« observations de son rapport annuel le caractère
« d'une communication confidentielle réservée
« aux regards du souverain, et surtout en inter-
« disant à ce corps de magistrature la faculté
« d'exiger de ses justiciables d'autres pièces que
« celles que les ordonnateurs auraient prescrit de

---

(1) Art. 18. « La cour ne pourra, en aucun cas, s'attri-
« buer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux
« payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur les or-
« donnances revêtues des formalités prescrites, et accompa-
« gnées des acquits des parties prenantes et des pièces que
« l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre. »

Art. 22. « Au mois de janvier de chaque année, le prince
« archi-trésorier proposera à l'Empereur le choix de quatre
« commissaires, qui formeront, avec le premier président,
« un comité particulier, chargé d'examiner les observations
« faites pendant le cours de l'année précédente par les réfé-
« rendaires. Ce comité discute ces observations, écarte celles
« qu'il ne juge pas fondées et forme des autres l'objet d'un
« rapport qui est remis par le président au prince archi-tré-
« sorier, lequel le porte à la connaissance de l'Empereur. »

« joindre à leurs mandats sur les caisses des « payeurs.

« Une semblable combinaison ne laissait sub- « sister aucune des garanties qui doivent protéger « la fortune publique; mais ces garanties de- « vaient renaître aussitôt que la représentation du « pays serait reconstituée par l'indépendance des « pouvoirs politiques. Il n'était plus possible alors « de contester à la cour l'action libre et complète « de son contrôle sur le maniement de toutes les « ressources de l'État, et de conserver aux admi- « nistrateurs qui disposent des deniers publics « le droit exclusif d'accorder ou de refuser à nos « vérifications les justifications de leurs dépenses. « Ce double pouvoir, réuni dans la même main, « d'ordonnancer les crédits du budget et de fixer « arbitrairement les preuves de leur bon emploi, « était trop destructif de toute sécurité pour « n'avoir pas provoqué, dès l'origine des débats « parlementaires, de vives réclamations aux- « quelles il importait de satisfaire sans retard et « sans réserve.

« Aussi l'administration, répondant au vœu des « Chambres, exprimé par la loi du 27 juin 1819, « s'est-elle empressée, dès 1822, de renoncer, « d'elle-même, et par une simple ordonnance,

« ainsi qu'elle en avait le droit, à la faculté exor-
« bitante que l'article 18 de la loi du 16 sep-
« tembre 1807 laissait aux ordonnateurs (1). Elle
« a prescrit aux comptables de n'acquitter que
« des dépenses appuyées des titres et documents
« propres à démontrer la réalité et la légalité de
« la dette de l'État, et les a obligés à les sou-
« mettre à notre jugement. C'est après avoir été
« mis ainsi en possession des moyens d'assurer et
« de constater la libération du Trésor, que nous
« avons pu recevoir, de l'ordonnance du 9 juillet
« 1826, l'importante mission de prononcer une
« déclaration publique pour attester, chaque an-
« née, l'exactitude et la régularité de toutes les
« opérations comprises dans les comptes de nos
« justiciables, et dans ceux qui sont rendus par les
« Ministres de tous les départements.

« Il est, dès lors, devenu évident, pour tous
« les esprits, que l'administration ne se recon-

---

(1) Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 10. « Toute
« ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une
« ordonnance de délégation doivent, lorsqu'ils sont présen-
« tés à l'une des caisses de notre Trésor, être accompagnés
« des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en
« tout ou en partie, une dette de l'État régulièrement jus-
« tifiée. »

« naissait plus comme exclusivement appelée à « régler elle-même les titres et documents qui « doivent éclairer la libre vérification de ses actes, « et qu'elle a voulu que la dette de l'État fût tou- « jours démontrée par des preuves suffisantes pour « être admises par la responsabilité du payeur « chargé de son acquittement, et par la con- « science du juge qui doit prononcer sur son « exactitude et sa légalité. L'ordonnance du 14 sep- « tembre 1822 a indiqué les bases des justifica- « tions à produire; et des nomenclatures métho- « diques de ces pièces, concertées entre les or- « donnateurs et le Ministre des finances, ont « bientôt dirigé la gestion des payeurs et secondé « nos propres vérifications. Mais c'est pour faci- « liter et non pour restreindre l'exercice des at- « tributions respectives qu'elles ont été préparées; « et, en effet, quoique se prêtant moins à l'arbi- « traire que la fixation spéciale, par l'ordonna- « teur, des pièces à produire sur chaque mandat, « la détermination absolue, par l'administration « elle-même, des justifications de ses propres actes « offrirait quelque chose d'incompatible avec sa « position, et affaiblirait la confiance dont elle a « tant d'intérêt à les entourer. Utiles aux ordon- « nateurs, aux comptables et à la cour, les no-

« menclatures n'affranchissent aucune autorité « des devoirs qu'elles ont à remplir dans les cas où « elles sont muettes ou seulement incomplètes. « L'ordonnance du 31 mai, dont l'objet a été de « rassembler et de coordonner les dispositions « antérieures plutôt que d'en introduire de nou- « velles, n'a rien changé, sous ce rapport, aux « principes établis par l'ordonnance du 14 sep- « tembre 1822 et consacrés par une pratique non « interrompue et non contestée de près de vingt « ans. C'est seulement dans un sens indicatif et « non limitatif que doit être entendu l'article 65 « de la première de ces ordonnances. Il en est de « même de l'article 380, qui a eu précisément « pour but de mettre les termes de l'article 18 de « la loi du 16 septembre 1807 d'accord avec les « dispositions nouvelles de comptabilité, réguliè- « rement prescrites, en conséquence des change- « ments intervenus dans les institutions. Si quelque « doute pouvait exister encore sur le sens que nous « donnons aux articles 65 et 380 de l'ordonnance « du 31 mai 1838, il serait levé par les articles « 64 et 320 de la même ordonnance (1), dont le

(1) Art. 64. « Tout extrait d'ordonnance de paiement et « tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation

« dernier prévoit *le cas du rejet, de la part de* « *la cour, de paiements faits sur des pièces qui* « *ne constatent pas une dette de l'État;* il serait « levé surtout par cette considération, qu'ad- « mettre une autre interprétation, qu'attribuer « aux nomenclatures une autorité qui ne permît « de rien exiger au delà ou en dehors de leurs « prescriptions, ce serait obliger les comptables

---

« doivent, pour être payés à l'une des caisses du Trésor pu- « blic, être appuyés des pièces qui constatent que leur effet « est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'État « régulièrement justifiée. »

Art. 65. « Les pièces justificatives mentionnées aux arti- « cles 62 et 64 sont déterminées, par nature de service, dans « les nomenclatures arrêtées de concert entre le ministère « des finances et les ministères ordonnateurs. »

Art. 320. « En cas de rejet, de la part de la cour des « comptes, des paiements faits sur des pièces qui ne consta- « tent pas régulièrement une dette de l'État, l'administra- « tion statue sur le recours à exercer contre la partie prenante « ou le signataire du mandat, et sur les mesures à prendre « à l'égard du comptable. »

Art. 380. « La cour ne peut, en aucun cas, s'attribuer de « juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs « l'allocation des paiements par eux faits sur des ordon- « nances revêtues des formalités prescrites et accompagnées « des pièces déterminées par les lois et règlements. »

« à effectuer et condamner la cour à allouer des « paiements qui n'opéreraient pas la libération du « Trésor; ce serait nous enlever la plus impor- « tante et la plus essentielle de nos attributions, « celle de garantir au Gouvernement et au pays « la régularité de l'emploi des revenus publics; ce « serait, enfin, ôter à l'administration la force « qu'elle puise dans la sévérité de nos contrôles et « dans l'impartialité éclairée de notre témoi- « gnage.

« Nous devons d'autant plus insister sur ce « point, que nous sommes convaincus qu'afin de « conserver et de développer les améliorations in- « troduites dans la comptabilité publique, afin de « maintenir et de fortifier la confiance, il est in- « dispensable de laisser aux autorités qui contri- « buent à ces résultats toute l'indépendance qui « peut seule garantir l'efficacité de leur action. « De même qu'il serait contraire à l'exercice des « droits de l'administration et aux principes de sa « responsabilité d'enchaîner son libre arbitre et « d'arrêter son action par des exigences exorbi- « tantes, de même il serait impossible de res- « treindre absolument aux formules ministérielles « les vérifications d'un corps de magistrature, et « de le contraindre à prononcer sur des faits sans

« preuves suffisantes pour déterminer ses convic-
« tions.

« Ce double danger menacerait de troubler la
« marche des services et d'anéantir les garanties
« de la comptabilité publique, si, par une pré-
« voyance dont il importe de respecter les pré-
« cautions salutaires, l'ordonnance du 14 sep-
« tembre 1822 n'avait pas autorisé les adminis-
« trateurs à s'affranchir, en cas d'urgence, de
« toute justification préalable au paiement de leur
« mandat, par une simple réquisition présentée
« au payeur, sous leur responsabilité personnelle,
« et si la conscience du juge n'avait pas aussi la
« faculté de requérir, en cas d'absence ou même
« d'insuffisance de preuves, les documents qui
« doivent d'abord éclairer ses arrêts, et plus tard
« ses déclarations publiques. La première condi-
« tion que nous venons de rappeler est confirmée
« dans l'article 69 du règlement général du 31 mai
« 1838 (1), et la seconde se trouve consacrée dans

---

(1) Art. 69. « Le paiement d'une ordonnance ou d'un
« mandat ne peut être suspendu par un payeur, que lorsqu'il
« reconnaît qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans
« les pièces justificatives qui seraient produites.

« Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que la somme
« portée dans l'ordonnance ou le mandat n'est pas d'accord

« les articles du même règlement dont nous ve-
« nons de citer et d'expliquer les dispositions.

« C'est en acceptant avec franchise cette situa-
« tion réciproque, que l'action administrative et
« que le contrôle judiciaire pourront atteindre
« sans entraves, et en se prêtant un mutuel se-
« cours, le but qui leur a été respectivement mar-
« qué par les lois.

« Aucune dissidence d'opinion ne semblait de-
« voir ébranler ces principes, qui, nous devons
« le répéter, ont servi, depuis près de vingt an-

« avec celle qui résulte des pièces justificatives annexées à
« l'ordonnance ou mandat, ou lorsque ces pièces ne sont pas
« conformes aux instructions.

« En cas de refus de paiement, le payeur est tenu de re-
« mettre immédiatement la déclaration écrite et motivée de
« son refus au porteur de l'ordonnance ou du mandat, et il
« en adresse copie, sous la même date, au ministère des
« finances.

« Si, malgré cette déclaration, le Ministre ou l'ordonna-
« teur secondaire qui a délivré l'ordonnance ou le mandat,
« requiert, par écrit ou sous sa responsabilité, qu'il soit
« passé outre au paiement, le payeur y procède sans autre
« délai, et il annexe à l'ordonnance, avec une copie de sa
« déclaration, l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu.
« Il en rend compte immédiatement au Ministre des fi-
« nances. »

« nées, de base à la nouvelle comptabilité des dé-
« penses et à la jurisprudence de la cour des
« comptes, lorsqu'un désaccord, récemment sur-
« venu pour l'application de la loi du 7 juillet
« 1833, les a fait mettre en doute par le ministère
« des travaux publics, qui a refusé aux payeurs,
« sans réquisition préalable, les pièces que nous
« avions cru devoir demander afin de mettre à
« couvert les droits des tiers, et de prémunir
« l'État contre tout recours pour les expropria-
« tions d'utilité publique.

« Cette précaution, qui nous était commandée
« par les titres II et III de ladite loi et par une
« vigilante sollicitude pour les intérêts du Trésor,
« a été explicitement approuvée dans la corres-
« pondance du ministère des finances avec la
« cour et expliquée par notre dernier rapport,
« page 45.

« Toutefois, dans la crainte d'entraver l'exé-
« cution des opérations des ponts et chaussées,
« nous avons cru pouvoir considérer comme une
« sorte de réquisition, faite sous la responsabilité
« directe du Ministre, les ordres ultérieurs trans-
« mis, en son nom, aux comptables qui avaient
« acquitté ces dépenses, et prononcer leur dé-
« charge en exprimant, dans notre déclaration

« générale, le refus fait à la cour, par l'adminis-
« tration, des pièces justificatives prescrites par
« la loi.

« Si notre détermination sur ce point a été dic-
« tée par un sentiment d'équité pour les comp-
« tables, elle ne saurait porter aucune atteinte
« aux droits qui nous ont été conférés, depuis
« 1822, dans l'intérêt général, et qui ne per-
« mettent plus d'invoquer des dispositions vir-
« tuellement abrogées ou détournées de leur sens
« véritable, contre l'indépendance de nos arrêts
« et de nos déclarations générales. Ces graves con-
« sidérations suffiront pour démontrer la néces-
« sité de ne jamais enfreindre, et de consolider,
« autant que possible, les limites respectives qui
« séparent les attributions des ordonnateurs et
« celles des magistrats chargés de juger l'exacti-
« tude et la légalité des dépenses publiques.

« Nous sommes d'autant plus encouragés à pré-
« senter ces observations générales, que nous ap-
« précions chaque jour davantage toutes les con-
« séquences des perfectionnements qui s'intro-
« duisent dans la comptabilité des finances par une
« louable émulation des diverses branches de l'ad-
« ministration, et qu'il nous appartient spéciale-
« ment de veiller, pour l'avenir, au développement

« des nombreuses améliorations déjà obtenues et « à la conservation de tous les gages donnés par « nos contrôles à la confiance générale et au crédit « public. »

Cette grave question est ici trop nettement posée pour qu'elle ne soit pas promptement résolue de manière à préserver pour toujours la cour des comptes de l'état d'impuissance et presque d'interdiction auquel l'avait réduit si longtemps l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807, et dont l'ordonnance du 14 septembre 1822 avait voulu la relever. Une solution aussi nécessaire est la conséquence naturelle des notables progrès qui ont été faits dans les voies de l'ordre, et qui sont dus surtout aux efforts et aux lumières des hommes les plus exercés à la pratique des divers services de l'État (1). Le dévouement à l'intérêt général et l'amour du bien public sont ordinairement beaucoup mieux inspirés par les études laborieuses de la carrière administrative que par le zèle inconsidéré des esprits spéculatifs qui opposent trop souvent des théories pré-

(1) Voir le tome II, *Pièces justificatives*, page 386, note indiquant les membres de la commission des règlements de comptabilité.

somptueuses aux opinions lentement acquises et aux institutions sagement perfectionnées. Sans nous livrer à cet égard à la discussion des rares critiques qui n'ont ébranlé aucune conviction sur le mérite de notre système de comptabilité, ou à la controverse de quelques idées rétrogrades qui n'ont égaré que leurs auteurs, nous nous rassurons contre les dangers de la censure ou des innovations, par la certitude qu'il serait impossible aujourd'hui de faire écouter des reproches ou des combinaisons nouvelles, sans les soumettre au jugement de tous les esprits éclairés qui ont si puissamment concouru, soit dans l'administration, soit à la cour des comptes, soit au sein des Chambres législatives, à élever le plus beau monument de comptabilité publique qui ait jamais protégé la fortune d'un peuple.

Il est nécessaire de constater ici, comme pour les régimes précédents, les résultats financiers qui ont été obtenus malgré la difficulté des temps, ainsi que la situation à laquelle le Trésor est parvenu à l'époque du 31 décembre 1839.

SITUATION FINANCIÈRE EN 1840.

Des sacrifices extraordinaires ont été imposés à la France en 1830 pour affermir sa puissance

au dedans et au dehors, et pour ranimer le mouvement du travail; ces voies et moyens spéciaux, créés pendant les quatre premières années de ce nouveau gouvernement, se sont élevés à plus de 726 millions, et ont été fournis par des centimes additionnels aux contributions directes pour 46,400,000 fr.; par l'excédant de recettes du budget de l'exercice 1829, pour 11,700,000 fr.; par des bénéfices de la caisse des dépôts, pour 8 millions; par des ventes de bois, pour 114,800,000 f.; par des créations de rentes montant en capital à 545,800,000 francs.

Tous les revenus ordinaires du budget ont été ensuite soumis à une discussion, dont les éléments se trouvaient déjà préparés par l'analyse des anciens tarifs et par les renseignements présentés à l'examen des Chambres, dans le rapport du Ministre des finances du 15 mars 1830 (1). Cette révision nouvelle des divers tributs demandés à la propriété et aux objets de consommation a conduit à augmenter les charges qui pèsent sur la première, et à diminuer celles qui s'appliquent aux seconds. Ainsi, d'une part, les contingents de la contribution personnelle et mo-

(1) Voir le tome II, *Pièces justificatives*, p. 73 à 269.

bilière et des portes et fenêtres, que l'on avait d'abord élevés de plus de 30 millions en leur donnant la forme des taxes mobiles de quotité, ont conservé près de 20 millions d'augmentation en reprenant leur précédente nature d'impôt de répartition; les droits d'enregistrement ont été portés à un taux supérieur sur les mutations de biens en ligne collatérale et entre personnes non parentes, et ont procuré au Trésor un supplément annuel de près de 6 millions. D'un autre côté, l'abaissement du tarif des boissons a privé le budget de 30 à 40 millions de produits; les changements faits à la législation des douanes et de la navigation ont occasionné une perte de 9 millions, et la suppression des jeux et de la loterie lui ont enlevé encore 15 millions de recette. Mais tandis que ces notables changements réduisaient en définitive de 20 à 30 millions le total des ressources antérieures, le maintien de la paix, la reprise du travail et le développement naturel d'une société industrieuse accroissaient les impôts indirects de toute nature dans une proportion encore plus considérable, et rétablissaient peu à peu l'équilibre des recettes et des dépenses publiques. Pour se convaincre de ce dernier résultat, il suffira de jeter les yeux sur l'ensemble

de la situation des finances à la fin de 1839, et l'on reconnaîtra que la dette inscrite a été à peu près ramenée, par les rachats de l'amortissement, aux 162 millions de rentes qui existaient au 31 décembre 1830, et que la portion de la dette flottante qui ne repose sur aucun gage ne présente plus aujourd'hui qu'un accroissement de 89 millions.

Mais, ainsi que nous l'avons précédemment annoncé, ce n'est pas à la position accidentelle et transitoire du Trésor qu'il convient d'arrêter sa pensée pour apprécier la véritable situation financière du pays; il faut d'abord la compléter par les 180 millions de charges imprévues que les dernières lois de crédits extraordinaires lui ont imposées au delà des ressources espérées pour les exercices 1840, 1841 et 1842, et y ajouter ensuite l'incalculable fardeau des agitations intérieures et de la guerre générale auxquelles de ruineux préparatifs semblent exposer, depuis plusieurs mois, tout l'avenir de la France.

CONCLUSION DU LIVRE QUATRIÈME.

Les développements que nous avons présentés sur les diverses phases de la comptabilité publique depuis 1789 jusqu'à nos jours ont fait aper-

cevoir à toutes les époques les effets des principes et des formes politiques, sur l'ordre des finances, sur les contrôles du pays, sur la marche de l'administration et sur l'état de la richesse nationale.

On a pu apprécier par la seule exposition des faits les conséquences positives des différents systèmes éprouvés pendant un demi-siècle, pour le malheur ou pour la prospérité de la France. Quoiqu'il ne soit pas directement dans le but de cette notice financière de discuter le mérite des divers gouvernements qui se sont succédé à travers une période de temps si fertile en événements instructifs pour les générations nouvelles, nous avons tenté d'éclairer l'opinion des peuples par des chiffres irrécusables, c'est-à-dire par l'expression la plus franche de la vérité.

Nous avons voulu aussi démontrer que désormais tous les actes qui intéressent la fortune de l'État sont exécutés au grand jour de la publicité et sous la garantie des contrôles judiciaires et législatifs ; que la situation générale des finances est soumise à tous les regards et comprise par tous les esprits ; qu'il ne peut plus s'élever un doute réel ni une discussion sérieuse sur les résultats du passé ou sur ceux du présent, et que la prévoyance des Chambres peut même pénétrer dans

l'avenir par l'évaluation préalable des ressources et des besoins des budgets. C'est cette prévision salutaire qui a permis, dans la dernière session, à l'un des pouvoirs du Gouvernement, de calculer les probabilités d'un futur découvert de près de 200 millions à la fin de l'exercice 1841 ; c'est également à la faveur des règles de notre comptabilité qui commandent la publication immédiate des ordonnances royales de crédits supplémentaires et de tous les actes financiers de l'administration, que nous voyons grandir chaque jour ce nouveau déficit, se déprimer le cours de nos rentes, s'arrêter la progression croissante de nos revenus, et se préparer une situation politique qui menace de troubler encore le repos des familles et la prospérité renaissante du commerce, de l'industrie et de la richesse publique.

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

DU SYSTÈME FINANCIER DE LA FRANCE.

Les revenus, le crédit, la circulation des valeurs et la comptabilité publique appartiennent essentiellement à une seule et même administration ; on a vu, par l'exposé rapide que nous venons de tracer, que ces quatre parties d'un tout désigné sous le titre de Ministère des finances, composent un ensemble d'attributions dont les éléments homogènes sont indissolublement liés les uns aux autres, et ne pourraient être séparés de leur centre unique d'action sans les plus graves inconvénients pour l'ordre, l'économie, la ponctuelle exécution des services et la bonne gestion de la fortune nationale.

Revenus.

Toutefois, nous avons cru nécessaire de seconder le chef de cette grande administration des finances, pour la préparation des tarifs des impôts, par l'assistance d'un conseil permanent qui aurait la mission spéciale de proportionner, autant que possible, les taxes de toute nature à la force productive de chacune des branches de la richesse

publique. Nous avons également indiqué des simplifications dans le mécanisme administratif qui imprimeraient plus d'unité, de promptitude et de puissance à l'action supérieure du Ministre sur les contributions directes et indirectes. Nous nous sommes en outre appliqué à démontrer que les charges de la propriété sont beaucoup plus élevées que celles de la consommation, et que les premières pourraient être facilement allégées sans diminuer les ressources du Trésor et en favorisant la libération et la disponibilité des capitaux immobiliers de la France. Il nous a semblé indispensable d'appeler ensuite l'attention du Gouvernement sur les fautes qui nous paraissent avoir été commises depuis 1830 dans la législation des boissons et des sucres, et de provoquer des modifications dans le régime de ces droits qui enrichiraient l'État en soulageant les redevables.

Un sentiment de prudence nous a conseillé d'accepter, dans son ensemble, le système général de nos contributions publiques, ainsi qu'il a été fondé par les gouvernements antérieurs et consolidé par les habitudes des peuples. Toute innovation dans une matière aussi délicate nous aurait semblé présomptueuse, sans le concours du savoir des administrateurs et des lumières des

hommes d'État que nous appelons à siéger dans le conseil spécial des impôts. D'ailleurs, le régime actuel nous paraît sagement conçu, mais pas toujours aussi habilement appliqué qu'il aurait dû l'être, pour ménager avec une égale sollicitude le triple intérêt des producteurs, des consommateurs et du Trésor.

La tâche la plus difficile que l'on puisse proposer à des hommes consciencieux et instruits, car tout est facile à l'ignorance et à la mauvaise foi, est, sans contredit, la modification du système économique des contributions de la France; il est incontestable, en effet, que les impôts sur les personnes et sur les propriétés ont à peu près atteint la limite des facultés de ceux qui les acquittent, et qu'il devient chaque jour plus urgent d'en adoucir les exigences par une répartition plus équitable. D'un autre côté n'est-il pas évident que les taxes indirectes ne peuvent s'appliquer avec fruit qu'à des objets d'un usage général et pour lesquels nous n'avons pas à redouter la supériorité des autres peuples; que ce serait retirer à notre industrie la protection indispensable de nos tarifs de douanes, que de reprendre à l'intérieur, sur les marchandises françaises, les droits dont nous frappons les similaires du dehors; et qu'ainsi la plupart des

produits de nos manufactures échappent nécessairement à toute mesure fiscale.

Les seuls articles auxquels nous puissions demander une redevance abondante au profit du Trésor sont quelques productions naturelles du sol d'une consommation générale, et dont l'importation exigerait des frais de transports trop élevés pour ne pas décourager la concurrence étrangère, tels que les vins, les sels et les sucres de notre patrie coloniale. On chercherait en vain à remplacer des sources de produits aussi fécondes, aussi précieuses pour la puissance de l'État, et qui doivent être courageusement défendues contre les attaques incessantes d'un patriotisme sans lumières qui ne comprend pas que le revenu public est l'âme de notre existence nationale. Car n'oublions jamais que nous ne pouvons plus accroître les contributions directes, que nos droits de consommation ne sont déjà que trop affaiblis, et que nous sommes obligés de prélever, chaque année, sur nos revenus ordinaires, 550 millions (1), pour la dette de l'État, les dotations

(1) Savoir : Dette publique et dotations des institutions politiques..... 360,000,000
Frais de régie d'exploitation et de perception. 130,000,000
Remboursements et non-valeurs..... 60,000,000
Ensemble..... 550,000,000

des institutions politiques, les frais d'exploitation et de perception des recettes, les remboursements et les non-valeurs, avant de commencer l'exécution des services des ministères et d'acquitter la solde de l'armée.

Toutefois nous espérons avoir fait comprendre en discutant la législation actuelle des impôts qu'il était possible, à l'aide de quelques modifications de tarifs conseillées par la justice distributive autant que par l'intérêt général, d'accroître les recettes du budget de chaque exercice de plus de 100 millions sur les droits de consommation des vins et des sucres et sur la contribution des patentes : ressource importante et plus que jamais nécessaire dont le Trésor a été appauvri depuis plusieurs années sans aucun soulagement réel pour les peuples.

Nous avons cherché aussi à prouver, d'après les traditions du grand Colbert et de tous les hommes d'État qui ont été les émules de ce fondateur des manufactures, de la navigation et de la marine de la France, que notre travail national, nos colonies et tous nos intérêts maritimes doivent être défendus contre l'industrie extérieure par une protection prévoyante et judicieuse de droits différentiels.

Nos explications ont surabondamment prouvé que l'État doit conserver, malgré les prétentions de l'intérêt privé, le monopole productif de plusieurs exploitations financières qui remplissent le double but de satisfaire les besoins de la société par leur bonne exécution et de procurer des revenus considérables au Trésor. Ces tributs, presque insensibles pour la main qui les paye, ne pourraient être remplacés que par des taxes et des formes de perception bien plus onéreuses pour les peuples. Nous ne pouvons donc, à cet égard, qu'engager l'administration des finances à persévérer dans les voies de perfectionnement où elle a fait, depuis un certain nombre d'années, des progrès très-remarquables.

Crédit.

Nous ne saurions également trop répéter que les produits annuels des impôts et des bénéfices des exploitations industrielles du Gouvernement, réunis aux revenus que l'État retire encore de ses propriétés nationales, doivent exclusivement composer les voies et moyens du budget ordinaire de chaque exercice; qu'il serait imprévoyant de le grossir encore, pendant la paix, par des contributions additionnelles, ou par la ressource exceptionnelle des emprunts.

Ces subsides extraordinaires n'appartiennent

qu'aux temps difficiles, ou quelquefois à des entreprises d'utilité générale qui fécondent l'avenir sans lui créer des embarras. C'est au Ministre responsable de toute l'administration de la fortune publique qu'il appartient de calculer et de comparer, dans les différentes conjonctures de la politique et des finances, la force de la matière imposable et la puissance du crédit, et de s'adresser à l'une ou à l'autre de ces deux sources du Trésor, dans une proportion que son coup d'œil général doit mesurer avec assez d'exactitude pour ne jamais les épuiser ni les appauvrir. C'est à lui qu'il importe de choisir ses ressources entre les divers tributs de la richesse nationale, soit qu'il prélève temporairement par l'élévation de ses tarifs une part plus considérable des revenus de la propriété mobilière ou immobilière, soit qu'il sollicite des avances de capitaux remboursables à une échéance déterminée et qui s'ajoutent momentanément à la dette flottante, soit enfin qu'il se serve de la dette inscrite pour contracter des emprunts constitués en rentes. Il lui est réservé, du point culminant où il est placé, d'apercevoir et de fixer la juste relation qui doit exister, suivant les époques, entre les facultés contributives des populations et les moyens du crédit public, entre l'importance

respective des impôts et celle des capitaux particuliers appelés par la confiance générale à s'engager dans la destinée de l'État. Les différents anneaux de cette chaîne de rapports des contribuables, des prêteurs et du Gouvernement, doivent se réunir dans les mains et dans la pensée d'un seul administrateur, qui les étend ou les resserre d'après l'abondance ou la rareté des différentes ressources du pays et suivant la nature et l'étendue des charges du Trésor, enfin qui procède, selon l'occurrence, tantôt par l'accroissement de la dette inscrite ou flottante, tantôt par l'augmentation des impôts directs ou indirects, tantôt par le remboursement des emprunts à terme ou sans échéance, tantôt par le dégrèvement des taxes des propriétaires ou des consommateurs.

Le ministère des finances peut être comparé sous ce point de vue à toutes les grandes organisations conçues avec une haute intelligence du bien public, et dont chaque partie ne peut être sainement comprise et habilement dirigée que par un esprit assez élevé et assez puissant pour les embrasser d'une seule pensée, et les considérer séparément à la place qu'elles occupent dans le système général de leur ensemble.

Nous nous sommes surtout attaché à expliquer

la situation nouvelle que l'action rapide et presque illimitée du crédit avait créée, depuis un demi-siècle, pour la puissance financière et pour l'influence politique de toutes les nations civilisées.

Le droit de se libérer des anciennes rentes inscrites sur le grand-livre ayant été l'objet d'une longue controverse, nous avons tenté de le soumettre à un examen approfondi et de présenter des propositions propres à le faire reconnaître et accepter par la conviction et par l'équité des parties intéressées. Car c'est à la libre concurrence des propriétaires actuels et des nouveaux acquéreurs d'effets publics, c'est à l'infaillible jugement que ce double intérêt privé doit porter sur les résultats amenés par le temps et par la force des choses que nous voudrions remettre la solution de cette question difficile, ainsi que le règlement de tous les droits qu'elle embrasse. En adoptant les principes et les formes de remboursement que nous avons indiqués, d'après les exemples récemment donnés par le peuple le plus éclairé sur l'usage des moyens de crédit, on parviendrait facilement à triompher des obstacles politiques et des résistances personnelles des rentiers par l'unique assistance de la vérité et de la justice, c'est-à-dire par les seuls moyens qui con-

servent et qui fécondent les secours de la confiance publique.

Circulation des valeurs.

La tâche du Ministre des finances serait incomplète, comme régulateur du mouvement de la richesse nationale, s'il n'avait pas à présider à la distribution des valeurs de l'impôt et du crédit que cette double source verse incessamment dans les canaux d'une circulation monétaire d'espèces et de papier, qui les retire et qui les rend tour à tour à la production et à la consommation de chaque partie de la France. L'équilibre local des recettes et des paiements ne saurait se maintenir exclusivement pour le service de l'État, s'il n'était pas en même temps assuré pour tous les intérêts privés par la direction prévoyante imprimée aux deniers publics.

La France est la seule nation qui ait bien compris la connexion intime des opérations de finances avec le mouvement général des transactions particulières, et qui ait conservé l'accord et la régularité des unes et des autres par un mécanisme de banque habilement adapté à l'administration des fonds du Trésor.

Mais pour que ce nivellement continuel des moyens et des exigences journalières de chaque localité ne se dérange pas dans la main qui le règle

sur tous les points du royaume, il est indispensable de laisser à sa disposition directe et immédiate les nombreux préposés qui créent les produits, qui les perçoivent et qui les font passer, tantôt du contribuable au créancier, tantôt d'une caisse à l'autre, tantôt enfin des comptoirs des recettes générales à ceux du commerce, contre des crédits en comptes courants, ou des valeurs à terme sur Paris et sur d'autres places. Ces conversions d'espèces en effets à recevoir, ces avances réciproques des agents du Trésor et de leurs libres correspondants, qui acceptent et qui rendent les secours qui leur sont donnés, selon les nécessités des transactions locales ou des services de l'État, entretiennent partout les voies et moyens nécessaires à la balance des échanges, assurent l'acquittement ponctuel de tous les engagements et fondent la sécurité des affaires particulières en même temps que le crédit public. Cette belle organisation financière fortifie très-énergiquement l'action du pouvoir par une assistance favorable à tous les intérêts et qui protége l'exécution de ses ordres au milieu même des temps les plus difficiles.

L'exemple des peuples étrangers nous a souvent appris combien il était imprudent d'abandonner

la prérogative d'une semblable influence à des établissements dirigés par un intérêt spécial et pour ainsi dire individuel et qui ne sont pas attachés par des liens assez étroits à l'impulsion directe et universelle du Gouvernement. Cette puissante considération conseille en France de ne jamais étendre la sphère des banques publiques au delà d'une certaine limite qui se trace naturellement et d'elle-même partout où le régime actuel de circulation, déjà si prévoyant, n'aurait pas satisfait aux différents besoins, soit par les 3 milliards de numéraire qui existent dans toutes les mains, soit par les procédés de l'industrie commerciale, soit enfin par la Trésorerie des finances assistée de ses caisses auxiliaires répandues dans toutes les communes.

Comptabilité publique.

L'administrateur chargé de créer les ressources de l'État, de les appliquer à toutes leurs destinations d'intérêt général et de pourvoir au paiement exact des charges du budget, est spécialement appelé, par la nature même de ses travaux, à étendre sa haute direction sur la comptabilité publique, parce qu'il est celui des membres du Gouvernement auquel les nécessités impérieuses de sa situation donnent le sentiment le plus énergique et le plus éclairé de la puissance de

l'ordre et des moyens de surveillance les plus propres à prévenir les embarras de son service et les dangers de sa responsabilité. Aussi, dans tous les temps et sous tous les régimes politiques, on a cru devoir confier le contrôle principal des finances à celui qui garde les clefs du Trésor, parce qu'il est toujours plus vigilant et plus économe des deniers publics que les ordonnateurs des dépenses de l'État.

Nous avons tracé avec des développements trop étendus les règles et les formes de la comptabilité législative, judiciaire et administrative pour que nous croyions nécessaire d'en reproduire ici le tableau : nous espérons avoir déjà suffisamment démontré que les garanties dont elle devait entourer le Gouvernement constitutionnel du pays, sont désormais complétement obtenues.

Tous les faits de la recette et de la dépense, méthodiquement constatés par des écritures journalières et appuyés sur des titres irrécusables, au fur et à mesure de leur exécution, sont soumis à la triple révision des ministères qui les commandent, de la cour des comptes qui les juge, et des Chambres qui les ont autorisés.

Aucune taxe n'est assise ni perçue sans que le liquidateur du droit et le comptable qui le réalise

ne prouvent l'un et l'autre la légalité de leurs actes et ne soient tenus d'en suivre la libération, non-seulement auprès de l'autorité supérieure dont ils tiennent leur mandat, mais aussi devant un tribunal indépendant qui publie les résultats de ses arrêts sur ses justiciables et ses observations générales sur les services, pour éclairer la décision définitive du pouvoir législatif. Aucune créance n'est acquittée que lorsque la régularité en a été démontrée au payeur par des justifications matérielles qui sont ensuite soumises aux mêmes vérifications et déclarations judiciaires, avant de recevoir la sanction finale de la loi.

Toutes les opérations d'une année sont apurées dans celle qui la suit, sans qu'il puisse rester aucune incertitude sur un seul des innombrables détails de l'administration et du maniement de la fortune de l'État. La situation des budgets et des caisses est tenue constamment à jour et contradictoirement établie et publiée, à la fin de chaque année, par les Ministres et par la cour des comptes.

L'enchaînement des pièces et des écritures des ministères et de leurs délégués, le rapprochement continuel et la centralisation de tous les résultats sur le grand-livre de la comptabilité générale des

finances, la révision des droits du créancier par le payeur du Trésor, le jugement et le contrôle public des faits pour une cour souveraine, enfin la haute surveillance des deux Chambres et même de l'opinion nationale, composent un faisceau de garanties dont on doit redouter d'affaiblir la puissance par d'imprudentes innovations. Toute combinaison qui tendrait à fortifier ou à étendre l'action du ministère des finances ou de la cour des comptes sur les opérations des ordonnateurs des crédits, amènerait une complication inévitable et de dangereux embarras dans les rouages administratifs. Des entreprises de cette nature n'auraient probablement d'autre résultat que d'intervertir la position des diverses autorités, de jeter le désordre dans la marche du Gouvernement et de substituer des contradictions et des résistances personnelles à la surveillance aussi forte que régulière de nos institutions nationales. Il importe d'ailleurs de ne pas trop armer le pouvoir judiciaire contre l'administration et d'écarter avec soin du ministère le plus intéressé à ménager les susceptibilités du crédit, toute entrave et tout retard qui pourraient suspendre ou arrêter l'acquittement des dettes et des créances exigibles.

Une monarchie absolue pouvait peut-être attri-

buer au gardien du Trésor un contrôle général des finances, qui n'a jamais existé que nominalement; mais cette attribution supérieure ne saurait, de notre temps, être le partage exclusif d'un des Ministres, sous un gouvernement qui impose à chacun d'eux une responsabilité directe et personnelle. Ce genre de suprématie ne pourrait réellement s'exercer avec quelque utilité pour le pays, par l'un des conseillers de la Couronne, qu'au sein même du cabinet politique où l'administration tout entière se consulte avant de franchir les crédits ouverts par les lois. Puissions-nous la rencontrer un jour, au moment de cette grave délibération, dans le dévouement et les lumières d'un homme d'État qui aurait assez de courage et de talent pour obtenir le triomphe des véritables intérêts de la France, sur des vues souvent aussi stériles que dispendieuses ou sur des calculs ambitieux qui égarent le pouvoir et l'entraînent quelquefois à de véritables dilapidations. Toutefois, à défaut de cette protection généreuse, nous pouvons recourir au jugement de la législature pour réprimer les désordres et les profusions qui ne peuvent jamais échapper au grand jour de la comptabilité publique.

Nous terminons maintenant la tâche que nous Conclusion.

avons entreprise de présenter le tableau fidèle d'une administration dont nous étudions en zélé prosélyte la marche et les progrès depuis plus de trente-cinq années. Cette exposition franche et complète de notre système de finances nous a été inspirée par la ferme persuasion où nous sommes que la meilleure apologie d'une aussi belle organisation administrative se trouve dans l'évidence et l'éclat que la vérité répand sur elle. Nous nous sommes armé de toute la force de notre conviction pour défendre l'intégrité d'un ministère des finances, œuvre imposante des hommes d'État les plus habiles, contre le morcellement de ses attributions, qui sacrifierait l'intérêt général à des combinaisons étroites ou aux funestes efforts des ambitions personnelles. L'ignorance et la présomption n'osent calomnier et ne parviennent à détruire les institutions grandes et utiles, qu'à la faveur du silence dédaigneux ou timide des hommes expérimentés qui déclinent trop facilement le devoir de proclamer et de défendre leurs opinions. C'est donc pour obéir à la voix de la conscience et à notre dévouement pour le pays que nous avons publié le système financier de la France.

FIN DU TOME PREMIER.

1,000,000,000

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

HJ
1087
A9
1840
t.1

Audiffret, Charles Louis
Gaston, marquis d'
Systeme financier de la
France